



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# Van ORS naar MRS

Voorstellen voor het ontwerp van de Maatschappelijke Raad Schiphol  
en het Omgevingshuis

Opvolging van eindadvies commissie Van Geel  
Schiphol Vernieuwd Verbinden

Datum 7 juli 2022  
Status Definitief

## Colofon

Bestuurskern  
Dir.Luchtvaart

Versie 7 juli 2022  
Nummer IENW/BSK-2022/168956

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
H1: Inleiding.....	7
H2: Maatschappelijke Raad Schiphol.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Het MRS voorstel.....	11
2.2.1 Doel en betekenis MRS.....	11
2.2.2 Positionering en bevoegdheden.....	12
2.2.3 MRS structuur.....	15
2.2.4 Vertegenwoordiging bewoners.....	19
2.2.5 Blik op de toekomst.....	21
2.2.6 Governance.....	23
2.3 MRS agenda.....	25
H3: Omgevingshuis & Informatievoorziening.....	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Ontwerprichtingen.....	26
3.3 Weg voorwaarts.....	28
H4: Ondersteunend bureau.....	30
4.1 Rol en taak.....	30
4.2 Bemensing.....	31
H5: Participatie.....	32
5.1 Omgevingswet en Basis participatiekwaliteit luchtvaart.....	32
5.2 Verbreding deelname en nieuwe participatievormen.....	35
5.3 Participatieve Waarde Evaluatie (PWE).....	35
H6: Financieel.....	37
H7: Volgende stappen.....	40
H7: Bijlagen.....	41
Bijlage 1 Ontwerpvoorkeuren ORS leden.....	41
Bijlage 2 Conclusies Participatieve Waarde Evaluatie.....	48
Bijlage 3 Overzicht juridisch kader.....	50
Bijlage 4 Basis participatiekwaliteit bij luchtvaart.....	52

## Samenvatting

### *Wat voorafging*

Van Geel constateert in het rapport Schiphol Vernieuwd Verbinden (dec 2020) dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt. De materie blijkt complex en verhoudingen zijn verstoord: er is geen gezamenlijk doel meer en geen bereidheid om compromissen te sluiten en te verdedigen. Ingrijpen is noodzakelijk, anders raken de verhoudingen verder verstoord. Van Geel: "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan". Nieuwe entiteiten die worden voorgesteld zijn de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) en het Omgevingshuis. Participatie moet worden verbreed en vernieuwd in vorm, inhoud en deelname.

### *Van onverenigbare standpunten naar werkbaar gemaakte afhankelijkheden*

Het ontwerpen van de MRS is gebeurd in dialoog met de ORS-leden. Parallel aan deze dialoog heeft een online raadpleging (Participatieve Waarde Evaluatie; PWE) onder bewoners in de Schiphol regio plaatsgevonden waarin vragen zijn gesteld over doelen en gewenste taken van MRS en Omgevingshuis.

Standpunten van ORS leden zijn op veel punten onverenigbaar, maar op basis van deelbelangen en afhankelijkheden tussen betrokken partijen is het gelukt een, op relatief korte termijn te realiseren, voorstel te presenteren. De uitkomsten van de PWE hebben vooral geholpen om prioriteiten te stellen.

### *MRS ontwerp*

De belangrijkste bouwstenen in het voorgestelde MRS ontwerp:

MRS ontwerp	
Bouwstenen MRS	Invulling
Doel en betekenis	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MRS kanaliseert maatschappelijke perspectieven op het garanderen van de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol</li> <li>Eindproducten zijn gebundelde weergaven van de visies en standpunten van betrokken belanghebbenden (bijdrage aan een dialoog, advies, visies, verkenningen, vergezichten, analyses e.d.); minderheidsstandpunten zijn immer zichtbaar</li> <li>De MRS richt zich op beleid met betrekking tot leefomgevingskwaliteit; hindermitigatie valt binnen de scope</li> </ul>
Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MRS is geen polderinstrument: er hoeft niet unaniem of met een bepaalde meerderheid adviezen of uitingen gedaan te worden</li> <li>De MRS zal gevraagd en kan op eigen initiatief adviseren, reflecteren, uiten</li> <li>De MRS krijgt toegang tot kennis (expertise, wetenschap) binnen een budget voor joint fact finding met andere belanghebbenden en eigen onderzoek</li> <li>De MRS krijgt ondersteuning van een ondersteunend bureau</li> <li>De MRS ontvangt terugkoppeling over de weging van haar uitingen in besluitvorming door het bevoegd gezag</li> </ul>
Positionering	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MRS is voor initiatiefnemers een van de platformen die ze raadplegen</li> <li>Activiteit van de MRS is legitiem wanneer het onderwerp zowel luchtvaart als leefomgevingskwaliteit en Schiphol tegelijkertijd betreft</li> <li>BRS afstemming loopt waar mogelijk en relevant via IenW</li> <li>Directe gesprekspartners over beleid leefomgevingskwaliteit: IenW</li> <li>Directe gesprekspartners over hindermitigatie: bevoegd gezag/IenW, initiatiefnemers, individuele gemeenten en provincies</li> <li>Rol in of ten opzichte van de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart (NKL): nader te bepalen</li> </ul>
Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>5x2 zetels bewoners (ervaringsdeskundigen)</li> <li>5-6 zetels experts/wetenschappers</li> <li>5 zetels brede maatschappelijke schil</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open schil: open uitnodiging aan ieder die wil participeren en optioneel een gerichte uitnodiging aan een specifieke doelgroep; MRS leden zijn altijd welkom deel te nemen</li> </ul>
Thematafels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het inhoudelijke werk gebeurt aan zogenaamde thematafels</li> <li>• Ieder MRS lid is vrij om deel te nemen een tafel of daar vertegenwoordigd te zijn</li> </ul>
Vertegenwoordiging bewoners	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5x2 zetels, georganiseerd per baan</li> <li>• Vertegenwoordiging binnen- (58 dB Lden) en buitengebied (45 dB Lden)</li> <li>• Getrapte verkiezingen via kiesmensen; drempel voor erkenning organisatie is 50 leden</li> <li>• Eisen aan contact met en representatie van achterban</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorzitter is onafhankelijk boegbeeld; wordt benoemd door minister</li> <li>• Secretaris is stuwende kracht op de achtergrond en stuurt het ondersteunend bureau aan</li> <li>• Voorzitter en secretaris samen verantwoordelijk voor procesregie</li> <li>• Raad van Toezicht: leden op persoonlijke titel; stichtingsbestuur door voorzitter en secretaris</li> <li>• Juridisch: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Stichting Ondersteuning ORS (SOORS) is basis voor nieuwe MRS: aanpassen instellingsdocumenten na besluitvorming over MRS</li> <li>○ Rol MRS en appreciatieverplichting bevoegd gezag vastleggen in aan te passen Regeling CROS en aansluitend in Wet Luchtvaart</li> </ul> </li> </ul>
MRS agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plannen werkzaamheden en alloceren budget op basis van werkagenda</li> <li>• Werkagenda is coproductie IenW (beleidsagenda en voorgenomen besluitvorming) en MRS</li> <li>• Samenstellen van concept werkagenda z.s.m. na besluitvorming over MRS</li> <li>• Per agenda onderwerp vaststellen doel: informeren, meedenken of adviseren</li> <li>• Agenda is permanent open voor actuele en relevante thema's</li> </ul>

Samengevat zijn de belangrijkste verschillen met de huidige ORS: bredere maatschappelijke vertegenwoordiging, verzamelen van maatschappelijke perspectieven zonder noodzakelijke consensus, reflectie/raad van wetenschappers uit relevante disciplines, vooraf dialoog over participatie aanpak, vergroting scope agenda naar leefomgevingskwaliteit, appreciatieverplichting van IenW/minister op MRS uitingen, geen directe BRS afstemming en luchtvaartsector is geen MRS lid, maar gesprekspartner in hindermitigatie.

#### *Blik op de toekomst*

Het is aan te bevelen gedurende enige tijd de in dit rapport voorgestelde structuur te handhaven en aan de slag te gaan met de inhoudelijke agenda. Het is echter ook geen eindstation. De MRS zal meegroeien met ontwikkelingen in de maatschappij en hopelijk groeiend vertrouwen in de samenwerking en governance. Het vormgeven van de wijze van werken in de toekomst is een zaak van de MRS zelf in dialoog met minister.

Met nieuwe ervaringen en hersteld vertrouwen tussen belanghebbenden na het implementeren van het gepresenteerde MRS voorstel komen nieuwe opties in zicht. Zo wordt het in de toekomst wellicht mogelijk bewonersvertegenwoordiging niet langer aan start- of landingsbanen te koppelen. Een tussenstap op middellange termijn kan zijn om een afvaardiging van baanvertegenwoordigers te combineren met een afvaardiging die vrij is van directe baanbelangen.

#### *Informatievoorziening en Omgevingshuis*

De ontwerpvoorkeuren met betrekking tot de informatievoorziening en het Omgevingshuis van ORS leden lopen uiteen. Het voorstel is om op korte termijn een stap te maken in de informatievoorziening die in ieder geval aansluit bij de voorkeuren die blijken uit de PWE raadpleging en die sowieso in elk concept van een Omgevingshuis past. Het gaat om het maken van een digitaal portaal waarin alle bestaande informatiebronnen en dienstverlening die op een of ander manier in relatie staan tot de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol thematisch worden ontsloten. De (bron)informatieverstrekende partij blijft verantwoordelijk voor haar informatie. De eerste versie van het digitale portaal is operationeel per 1 januari 2023.

### *Ondersteunend bureau MRS*

Naast het ondersteunen en mogelijk maken van het werk van de MRS stuurt het ondersteunend bureau de transitie aan van de ORS naar de MRS. Daarbij hoort vooralsnog ook de aansturing van de ontwikkeling van de informatievoorziening, het beheer ervan en de verkenning van eventuele volgende stappen richting Omgevingshuis.

Het ondersteunend bureau is gesprekspartner voor initiatiefnemers in het vormgeven van participatieplannen. Verder faciliteren ze de uitvoering in overleg en organiseren de inbreng van de open schil.

De benodigde vaste bezetting is ingeschat op 5,2 FTE.

### *Vernieuwing en verbreding van participatie*

De MRS heeft een rol in het reageren op door initiatiefnemers opgestelde participatieplannen wanneer er een link is met de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol. De verbreding van participanten in een specifiek participatietraject is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer maakt een participatieplan en inventariseert, al dan niet met hulp van het ondersteunend bureau van de MRS, welke doelgroepen op welke wijze worden betrokken.

De MRS heeft een open schil waarin mensen uit de omgeving welkom zijn om een bijdrage te leveren. Overwogen kan worden de open schil periodiek te gebruiken voor een gerichte dialoog over een actueel thema op initiatief van de MRS. Daarnaast kan er door de initiatiefnemer en afhankelijk van thema, een specifieke doelgroep buiten de vaste achterbannen geraadpleegd worden. Het ondersteunend bureau kan die raadpleging faciliteren met haar kennis over participatie en de nog verder uit te breiden gereedschapskist aan participatiemethodieken.

### *Invulling 'Interbestuurlijke Programmaraad'*

In de opzet zoals Van Geel die heeft geschetst positioneert hij bestuurlijke afstemming in een zogenaamd Interbestuurlijke Programmaraad. De afstemming tussen landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden heeft inmiddels vorm gekregen in de zogenaamde Werkafspraken Interbestuurlijke Samenwerking. Relevante uitkomsten van de interbestuurlijke samenwerking worden via IenW in de MRS ingebracht. Daarnaast wordt er gewerkt aan een gebiedsagenda met als doel om de ruimtelijke opgaven rondom Schiphol in samenhang aan te pakken en de kwaliteit van de leefomgeving stapsgewijs te verbeteren. Als startpunt van de gebiedsagenda is er een bestuursovereenkomst opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de bestuurlijke samenwerking, de geografische reikwijdte, de opgaven, de governance en de andere trajecten waarmee verbinding moet worden gelegd.

### *Financieel*

De te verwachten reguliere MRS begroting, inclusief ondersteunend bureau bedraagt 1.250.000,00 euro. De verhoging ten opzichte van de huidige ORS begroting komt voor een deel door het opnemen van kosten die door IenW werden vergoed zoals de loonkosten van de secretaris en diverse onderzoeken. Daarnaast zijn er ook (structurele) posten in de onderhanden begroting opgenomen die voorheen slechts incidenteel door de ORS zijn opgepakt, waar deze aanvullend door IenW zijn vergoed aan de hand van zogenaamde incidentele subsidies. De basis voor de reële toename van de operationele kosten is de omvangrijkere inhoudelijke programmering die wordt verwacht in vergelijking met die van de ORS in de afgelopen jaren. Deze nieuwe omvang leidt tot hogere bureaunkosten, waaronder onderzoekskosten, en meer benodigde capaciteit.

De kosten voor het Omgevingshuis zijn sterk afhankelijk van nog te maken keuzes. De realisatie van een digitaal portaal en verkenning van volgende stappen zijn geraamd op 400.000 euro.

### *Besluitvorming en prioriteiten*

Besluitvorming over de voorstellen in deze rapportage vindt plaats door de minister. De minister zal de Tweede Kamer hierover inlichten.

Prioriteiten in de transitie van ORS naar MRS onder leiding van het ondersteunend bureau (nu nog: ORS secretariaat) zijn de bemensing van het bureau, samenstelling van de raad en het juridisch kader vormgeven. De eerst mogelijke datum voor een operationele MRS is 3-4 maanden na besluitvorming.

# H1: Inleiding

## *Startpunt rapportage Schiphol Vernieuwd Verbinden*

Van Geel constateert in het rapport Schiphol Vernieuwd Verbinden (dec 2020) dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt. De materie blijkt complex en verhoudingen zijn verstoord: er is geen gezamenlijk doel meer en geen bereidheid om compromissen te sluiten en te verdedigen. Ingrijpen is noodzakelijk, anders raken de verhoudingen verder verstoord. Van Geel: "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan".

Van Geel noemt in zijn advies over de toekomst van de ORS drie verbindingsopgaven waarbinnen oplossingen verder uitgewerkt moeten worden:

- Samenwerking Interbestuurlijk Programma Schiphol<sup>1</sup>
- Inhoudelijke kwaliteitsslag (uitgewerkt in dit rapport)
- Brede en intensieve participatie en informatievoorziening (uitgewerkt in dit rapport).

Nieuwe entiteiten die worden voorgesteld zijn de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) en het Omgevingshuis. De dialoog tussen Rijk, decentrale overheden, maatschappelijke groeperingen en luchtvaartpartijen gaat niet meer via de ORS, maar via nieuwe verbindingen tussen genoemde partijen. Participatie wordt verbreed en vernieuwd in vorm, inhoud en deelname.

Het rapport van de commissie Van Geel en de drie deelrapporten die Berenschot heeft gemaakt ter ondersteuning van het advies zijn het vertrekpunt voor het ontwerp van MRS en Omgevingshuis. Deze bronnen zijn rijk aan opties en overwegingen ten aanzien van principes en deelontwerpen, maar bieden nog geen kant en klare bouwstenen. Keuzes voor het ontwerp van MRS en Omgevingshuis zijn in beide rapporten niet gemaakt, omdat een en ander nog verdieping en verkenning behoeft, maar vooral door het destijds ontbreken van overeenstemming tussen ORS-leden over te maken keuzes.

In de opzet zoals Van Geel die heeft geschetst positioneert hij bestuurlijke afstemming in een zogenaamd Interbestuurlijke Programmaraad. De afstemming tussen landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden heeft inmiddels vorm gekregen in de zogenaamde Werkafspraken Interbestuurlijke Samenwerking. Relevante uitkomsten van de interbestuurlijke samenwerking worden via IenW in de MRS ingebracht. Daarnaast wordt er gewerkt aan een gebiedsagenda met als doel om de ruimtelijke opgaven rondom Schiphol in samenhang aan te pakken en de kwaliteit van de leefomgeving stapsgewijs te verbeteren. Als startpunt van de gebiedsagenda is er een bestuursovereenkomst opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de bestuurlijke samenwerking, de geografische reikwijdte, de opgaven, de governance en de andere trajecten waarmee verbinding moet worden gelegd.

## *Opdracht, scope en urgentie*

De overheid neemt de regie in de besluitvorming over Schiphol. Daar hoort bij dat ze, onder andere, maatschappelijke betrokkenheid in die besluitvorming goed regelt.

De opdracht zoals geformuleerd in het plan van aanpak 'Van ORS naar MRS'<sup>2</sup> is om voorstellen te ontwikkelen over:

---

<sup>1</sup> De contouren van de interbestuurlijke samenwerking tussen BRS en IenW zijn in december 2021 vastgelegd in Werkafspraken Interbestuurlijke Samenwerking. In luchtvaart/Schiphol gerelateerde participatietrajecten heeft de BRS als zodanig geen directe rol, maar zullen individuele decentrale overheden (gemeenten en provincies) actief deelnemen in participatietrajecten waar van toepassing. Zowel het Rijk als decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de maatschappelijke participatie op hun besluiten. Zowel in de bestuurlijke samenwerking als de maatschappelijke en bestuurlijke participatie zal IenW op transparante wijze een eigenstandige afweging maken waarbij de opbrengst uit beide trajecten wordt meegewogen.

<sup>2</sup> Van ORS naar MRS en Omgevingshuis - Plan van aanpak. 21 maart 2022.



- Maatschappelijke Raad Schiphol: doelstelling, positionering, samenstelling, representatie achterban, rol in participatie, bevoegdheden, governance, rechten/plichten lidmaatschap, financiering en juridische inbedding in wet en regelgeving
- Omgevingshuis: schets van varianten en identificatie van een voorkeursvariant.
- Ondersteunend bureau MRS: samenstelling, taken, rollen, verantwoordelijkheden, positionering en financiering
- Participatie: de inrichting van het participatieproces, het verbreden van de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen in Schiphol participatie en verbreding/vernieuwing van participatiemethoden.

Uitgangspunt in het doen van de voorstellen is geweest dat ze op relatief korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Vergezichten zijn weliswaar aangestipt als mogelijke ontwikkelrichtingen, maar de uitwerking in dit rapport betreft een ontwerp dat in uiterlijk zes maanden volledig kan zijn gerealiseerd en op onderdelen sneller.

### *Ontwerpproces*

De maanden voorafgaande aan deze rapportage zijn gebruikt om in zogenaamde MRS ontwerpsessies te convergeren naar een concreet ontwerp. ORS leden hebben in deze sessies geschetst hoe zij de MRS zouden ontwerpen met betrekking tot bouwstenen die zij belangrijk achten. De verslagen van die ontmoetingen zijn door betrokkenen getoetst om er zeker van te zijn dat IenW de behoeften van de gesprekspartners begrijpt. Ieder heeft de gelegenheid gekregen zonder voorafgaande compromissen de visie en/of ideale MRS te schetsen. Er was geen eis tot interne consistentie of rekening te houden met andere belanghebbenden.

De afspraak vooraf was dat het IenW/ORS ontwerpteam vervolgens de input verwerkt tot een ontwerp, waarbij:

- Voorkeuren die overeenkomen of elkaar niet uitsluiten vertaald of geïntegreerd worden in een hoofdontwerp
- Onverenigbare voorkeuren expliciet worden benoemd en indien mogelijk vertaald in een ontwerpvariant of een te overwegen keuze.

### *Participatieve Waarde Evaluatie*

Om het ontwerpproces van de MRS te ondersteunen is een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) uitgevoerd. De essentie van een PWE is dat burgers een advies kunnen geven over een keuzevraagstuk van de overheid. Burgers worden als het ware op de stoel van de overheid gezet. In een online omgeving wordt aan burgers gevraagd wat zij zouden adviseren aan de overheid als zij in de schoenen van de beleidsmaker zouden staan. Dit levert een beeld op van voorkeuren van omwonenden over de wenselijkheid van mogelijke taken van de MRS en Omgevingshuis en de onderliggende waarden omtrent deze voorkeuren.

Een representatieve panelgroep van 2572 omwonenden van Schiphol heeft deelgenomen aan de PWE. Daarnaast hebben 224 omwonenden meegedaan na een open uitnodiging in lokale media en via sociale media. Ter afronding worden de eindresultaten van de PWE besproken in een focusgroep met 8 burgers die in de buurt van Schiphol wonen met als doel het checken van conclusies en waar nodig concretiseren ervan. Daarnaast worden in de loop van de zomer 2022 twee focusgroep bijeenkomsten met jongeren georganiseerd om meer inzicht te krijgen hoe deze specifieke doelgroep te betrekken in de Schiphol participatie in het algemeen en de MRS in het bijzonder. Deze inzichten zullen worden gebruikt door het ondersteunend bureau in afstemming met de MRS leden bij het invullen van zetels en operationaliseren van de zogenaamde open schil.

### *Dilemma's in het uitwerken van de voorstellen*

Een belangrijk dilemma in het uitwerken van de voorstellen betreft de mate van detail van uitwerking. Er is gestreefd naar een mate van concreetheid die enerzijds ruimte biedt voor de MRS om het eigen huis en werkwijzen zelf verder in te vullen en anderzijds voldoende concreet zijn voor besluitvorming.

Verder is er een reeks van ogenschijnlijk onoplosbare ontwerpdilemma's wanneer de door belanghebbenden geschetste ideale bouwstenen met elkaar worden vergeleken. Wanneer echter de belangen onder deze standpunten in ontwerpprincipes worden vertaald blijkt er wel degelijk een coherent basisontwerp te maken. Een overzicht van de standpunten is te zien in bijlage 1. Wanneer een expliciete keuze gemaakt moest worden om een samenhangend voorstel te kunnen maken is dat gedaan op basis van de wenselijke regierol van de overheid zoals dat is genoemd in de Luchtvaartnota 2020-2050 en in de rapportage Schiphol Vernieuwd Verbinden.

*Een succesvolle dialoog in en met de MRS is meer dan structuur*

Structuren, processen, regels, afspraken en intenties zullen het succes van een MRS niet garanderen. Ze zijn een hulpmiddel, een voertuig. Een onderweg te ontwikkelen cultuur zal het succes in sterke mate bepalen. Een cultuur die in ieder geval gekenmerkt wordt door dialoog en het verdiepen in de ander in plaats van het reflexmatig stelling nemen, onderhandelen en positioneren. Cultuur ontwerp je niet, maar bespreek je wel door expliciet maken wat impliciet wordt verondersteld. Dan ontstaat er iets dat werkt.

## H2: Maatschappelijke Raad Schiphol

### 2.1 Inleiding

#### *Ontwerpvoorkeuren ORS leden en ontwerpdilemma's*

In bijlage 1 zijn de standpunten en ontwerpvoorkeuren van alle ORS leden samengevat zoals deze in de ontwerpessies zijn ingebracht. In de onderlinge verschillen zijn de gepercipieerde belangentegenstellingen af te leiden waardoor de voorkeuren goed te begrijpen zijn. Tegelijkertijd is er geen ongewijzigd in z'n geheel totaalontwerp van een ORS lid die:

- Voldoende interne consistentie vertoont, en
- Op relatief korte termijn implementeerbaar is, en
- Binnen de conceptuele kaders Van Geel over MRS en Omgevingshuis past.

Op het eerste oog zijn de lastigste te combineren of te integreren perspectieven:

- Verschillende meningen over de bevoegdheden, de formele autoriteit die een MRS zou moeten krijgen: variërend van formeel adviescollege tot verdienen van gezag door samenstelling en kwaliteit van uitingen
- Meningen over de gewenste samenstelling van de MRS (herkomst van een aantal vertegenwoordigde maatschappelijke partijen) in combinatie met de onderwerpen die op de agenda komen, waarbij de voorkeuren variëren van brede samenstelling/smalle agenda tot smalle samenstelling/brede agenda
- Gewenste mate van detail in de uitwerking van de MRS versus de wens om snel aan de slag met gaan en ruimte te houden voor de toekomstige MRS zelf haar koers te zoeken
- Uitgangspunt dat de overheid meer regie gaat nemen versus de mate waarin het vertrouwen bestaat dat de overheid goed gaat luisteren en transparant is in haar besluitvormingsprocessen over Schiphol.

#### *Ontwerpaanwijzingen uit de Participatieve Waarde Evaluatie*

De samenvatting van de uitkomsten van het PWE onderzoek zijn opgenomen als bijlage in dit rapport. Hieronder zijn de hoofdconclusies uit de PWE vertaald naar aanwijzingen voor het ontwerp van de MRS.

1. Zorg voor een brede samenstelling van de MRS zodat een evenwichtig en breed palet aan belangen aan bod komt; zowel belangen van mensen die nadelen van Schiphol ervaren als mensen en organisaties die voordelen ervaren zouden moeten zijn vertegenwoordigd
2. Organiseer efficiënt: waak voor ongebreideld onderzoek op eigen initiatief of een onbeperkt aantal vragen van een klein aantal belanghebbenden, waardoor er beperkte tijd en budget overblijft voor de behoeften, vragen en input van anderen
3. Er is expliciet behoefte aan communicatie via bewonersvertegenwoordigers, maar ook aan het rechtstreeks zelf geven van input of reactie. Creëer dus ruimte voor rechtstreekse en ad hoc inbreng van bewoners, ook los van vaste structuren en vergaderingen
4. Besef dat de waarden die aan de behoeften van omwonenden ten grondslag liggen verschillen. Er zijn normatieve (MRS als onderdeel van een democratisch systeem), inhoudelijke (door inbreng van bewoners e.a. wordt de kwaliteit van besluiten beter) en instrumentele motieven/waarden (inbreng MRS vergroot vertrouwen/draagvlak). Zorg ervoor dat deze verschillende waarden bediend worden in informatievoorziening, werkwijzen en agendering
5. Geef prioriteit aan taken die sterk gekoppeld zijn aan de beleidsagenda en voorgenomen besluitvorming van IenW (via budgetten en focus ondersteunend bureau).

## 2.2 Het MRS voorstel

Het ontwerp van de MRS is tot stand gekomen door te ontwerpen op basis van onderlinge afhankelijkheden. De partijen hebben elkaar nodig. In het onderstaande:

- Eén uitgewerkt, op korte termijn te realiseren, voorstel dat de rode draad vormt, waarin maximale integratie van ingebrachte wensen is nagestreefd, en
- De middel- tot lange termijn biedt kansen voor mogelijke andere vormen van vertegenwoordiging, die een langere aanlooperperiode vereisen en/of waarvan de voorwaarden in de huidige situatie nog niet aan voldaan wordt. De contouren van deze gedachten en een voorzet voor een mogelijke vorm zijn weergegeven in een herkenbaar blauw kader, aansluitend het voorstel dat de rode draad vormt.

### 2.2.1 Doel en betekenis MRS

#### *Waarom een Maatschappelijke Raad Schiphol*

Het inrichten van een Maatschappelijke Raad Schiphol is een van de oplossingen voor de weg uit de huidige impasse. De MRS is een opening naar een dialoog over leefomgevingskwaliteit, maar welke belangen worden eigenlijk gediend of aan welke belangen moet worden tegemoetgekomen? Zonder voldoende de belangen te dienen van alle betrokkenen is welke constructie dan ook immers geen lang leven beschoren. Een inventarisatie:

1. Omwonenden van Schiphol willen:
  - a. Door de overheid gehoord worden in de hinder die zij van Schiphol ondervinden.
  - b. Invloed hebben op overheidsbeleid in relatie tot de huidige en toekomstige leefomgevingskwaliteit rond Schiphol.
  - c. Ideeën inbrengen die de kwaliteit van besluiten over Schiphol kunnen verbeteren.
  - d. Kunnen controleren of de informatie waar besluitvorming rond Schiphol op is gebaseerd voldoende betrouwbaar is.
  - e. Tijdig inzicht hebben in de voorgenomen beleidsagenda van IenW die hen mogelijk raakt en inzicht hebben in stand van zaken van besluitvorming, inclusief weging van de inbreng van belanghebbenden.
  - f. Faciliteiten en toegang tot kennis en expertise hebben om bovenstaande mogelijk te maken.
2. De overheid heeft als taak besluiten te nemen met betrekking tot luchtvaart en Schiphol waarin een balans wordt gezocht tussen belangen en standpunten van diverse belanghebbenden. Het luisteren naar die belanghebbenden is cruciaal. Ze heeft daarvoor onder andere behoefte aan gekanaliseerde maatschappelijke inbreng in het garanderen van de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol.
3. De luchtvaartsector heeft behoefte aan een platform waar een georganiseerde maatschappelijke dialoog plaatsvindt en uitleg wordt gegeven over het operationeel gebruik van luchthaven en luchtruim in relatie tot hinder in de omgeving, inclusief initiatieven voor verandering en/of verbetering wanneer die van invloed zijn op de hinder.
4. Maatschappelijke organisaties wiens belangen of achterban direct of indirect geraakt kunnen worden door uitkomsten van de dialoog van bovenstaande partijen willen hierop hun visie kunnen inbrengen voordat de overheid haar besluiten neemt. Denk aan vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen zoals werkgevers, werknemers, gebruikers van Schiphol en natuur- en milieuorganisaties.

Kortom: Bewoners willen door de overheid gehoord worden, de overheid krijgt toegang tot gekanaliseerde maatschappelijke inbreng, de luchtvaartsector heeft een identificeerbare maatschappelijke gesprekspartner en de inbreng van een breder palet aan maatschappelijke belangen geeft balans of in ieder geval een breder perspectief.

### *Doel en opgave van de MRS*

Het doel van de MRS is met nadruk niet het bereiken van overeenstemming tussen betrokken belanghebbenden zoals het streven was aan de Alderstafel en de voortzetting daarvan in de ORS. Conform de Luchtvaartnota is het uitgangspunt dat de overheid de regie neemt in de besluitvorming over Schiphol. Daar hoort bij dat ze, onder andere, maatschappelijke betrokkenheid in die besluitvorming goed regelt. Enerzijds doet ze dat door het voorspelbaar maken van het proces van participatie via participatieplannen, maar dat is niet genoeg. Het garanderen van de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol is dermate complex en de belangen van alle betrokkenen zijn zo groot dat een additioneel georganiseerd platform noodzakelijk is. De MRS heeft een breed spectrum aan activiteiten en taken, maar alles wat ze doet valt onder het kanaliseren van maatschappelijke perspectieven op het garanderen van de leefomgevingskwaliteit<sup>3</sup> rond Schiphol. Kanaliseren betekent verzamelen, onderbouwen en aanbieden. Kanaliseren betekent ook dat er niet per sé één uitkomst is. Er mogen meerdere perspectieven naast elkaar bestaan in de uitingen van de MRS.

#### **Opgave MRS**

*De MRS kanaliseert maatschappelijke perspectieven op het garanderen van de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol*

### 2.2.2 Positionering en bevoegdheden

#### *Regierol van de overheid*

Het ontwerp van de MRS, het gaan werken met participatieplannen in de geest van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de Luchtvaartnota zijn gebaseerd op een sterkere regierol voor de overheid. Het bevoegd gezag neemt de uiteindelijke besluiten. Juist daarom moeten de kaders waarbinnen wordt gewerkt en de verplichtingen over en weer helder zijn. Dit geldt voor participatie in het algemeen en dus ook voor de MRS.

#### *Bevoegdheden en gezag*

De MRS gaat maatschappelijke inbreng kanaliseren. Dat wil zeggen dat inbreng van mensen van wie de leefomgevingskwaliteit wordt beïnvloed door Schiphol wordt verzameld, onderbouwd en tot uiting gebracht. In het onderstaande een verkenning van de invloed die de MRS zou moeten krijgen om haar rol goed te kunnen vervullen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen formele bevoegdheden die nodig zijn voor die rol en een zekere vorm van gezag die ontstaat op basis van haar optreden in de praktijk. Het eerste is te regelen, het tweede kan ontstaan in de loop van de tijd.

#### *Invloed via bevoegdheden*

Om haar rol goed te kunnen vervullen dient het speelveld<sup>4</sup> wel voldoende gelijk te zijn. Daarom is het belangrijk dat de MRS:

- Gevraagd en op eigen initiatief mag adviseren, reflecteren, uiten
- Toegang heeft tot kennis (expertise, wetenschap) en ondersteuning
- Reactie ontvangt en terugkoppeling krijg over de weging van haar uitingen in besluitvorming door bevoegd gezag.

<sup>3</sup> Het concretiseren van de kaders van leefomgevingskwaliteit wordt door IenW verder uitgewerkt. Inmiddels zijn door het IenW Programma Leefomgevingskwaliteit (PLOK) de eerste gesprekken gevoerd met de omgeving, waaronder de ORS leden.

<sup>4</sup> Het gelijke speelveld-principe (Engels: level playing field) is een rechtvaardigheidsprincipe, waarbij niet noodzakelijk is dat elke speler evenveel kansen heeft om te slagen, maar wel dat alle spelers het spel spelen volgens dezelfde regels.

Bovenstaande wordt respectievelijk geregeld:

- In de taakomschrijving van de MRS in wet- en regelgeving
- In de vorm van ondersteuning door een ondersteunend bureau, zetels voor experts in de MRS en een budget voor onderzoek
- Door een vast te leggen appreciatieverplichting<sup>5</sup> van IenW/minister, in eerste instantie in de Regeling CROS en vervolgens in de Wet luchtvaart.

#### *Invloed via gezag*

De belangrijkste invloed op besluitvorming rond leefomgevingskwaliteit zal de MRS naar verwachting krijgen in de loop der tijd door het gezag dat ze gaat opbouwen. Gezag gebaseerd op een trackrecord die beïnvloed zal worden door kwaliteit van uitingen, samenstelling van de raad en de mate waarin brede maatschappelijke gedragenheid wordt bereikt voor de uitingen van de MRS.

#### *Eindproducten van de MRS*

Eindproducten van de MRS zijn, afhankelijk van het onderwerp of aanleiding, in meer of mindere mate inhoudelijk en bevatten een gestructureerde en gebundelde weergave van de visies, belangen en standpunten van betrokken belanghebbenden. Een eindproduct hoeft niet een advies te zijn, want ze kan ook andere vormen hebben, zoals visies, verkenningen, vergezichten, analyses e.d. Of een bijdrage aan een dialoog zonder een herkenbaar schriftelijk eindproduct van de MRS.

De MRS hoeft niet unaniem of met een bepaalde meerderheid adviezen of uitingen te doen; de rapportages, brieven of nota's geven weer wat de leden vinden, indien relevant en expliciet voor gekozen, vergezeld van een expert/wetenschappelijke reflectie en onderbouwing. Belangrijk is dat minderheidsstandpunten zichtbaar zijn. Bovendien is er een doorlopende, en soms expliciet gerichte, uitnodiging aan niet-direct-vertegenwoordigde achterban te participeren op het betreffende vraagstuk; de uitkomsten daarvan zijn immer zichtbaar.

Wanneer een onderwerp alle drie onderstaande criteria raakt is het legitiem te agenderen in de MRS:

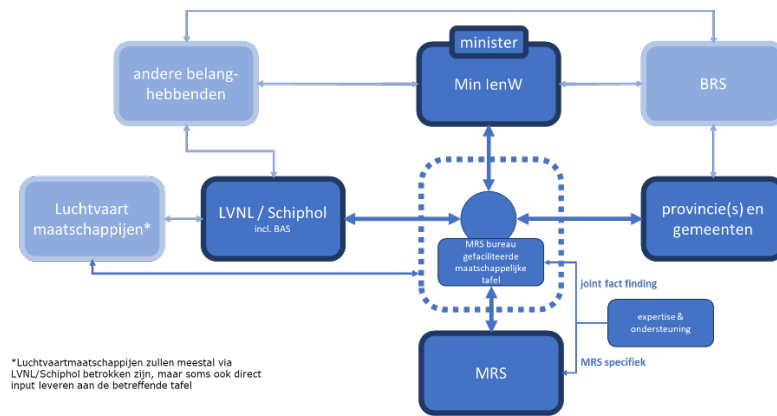
- Leefomgevingskwaliteit, en
- Luchtvaart, en
- Omgeving Schiphol.

#### *Positionering MRS*

De belangrijkste actoren waar de MRS mee in relatie staat zijn hieronder weergegeven voor respectievelijk hindermitigatie initiatieven en beleid ten aanzien van leefomgevingskwaliteit.

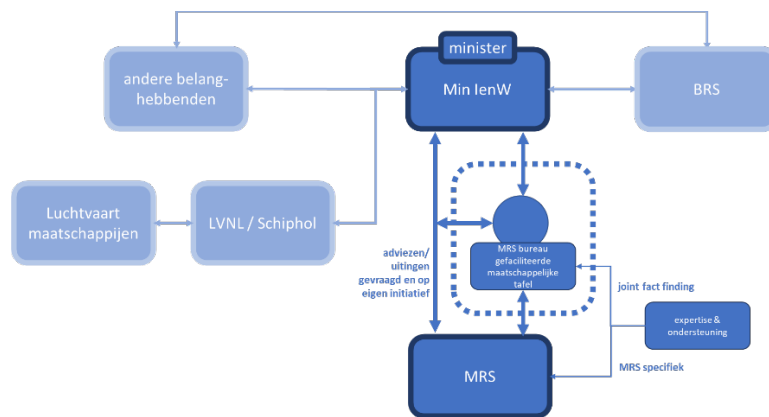
---

<sup>5</sup> Zie juridisch kader in hoofdstuk Governance



Figuur: MRS in relatie tot haar omgeving in hindermitigatie

Wanneer het gaat om beleid ten aanzien van leefomgeving is het bevoegd gezag de gesprekspartner.



Figuur: MRS in relatie tot haar omgeving in beleid leefomgevingskwaliteit

De MRS is geen polderinstrument waar het doel is gezamenlijk besluiten te nemen met alle belanghebbenden of leden. Zowel met betrekking tot hindermitigatie als beleid over leefomgevingskwaliteit, waarin de MRS direct of indirect betrokken is, blijft het bevoegd gezag uiteindelijk verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing. Tenzij eerder in het participatieplan is overeengekomen dat besluitvorming anderszins tot stand komt.

### Positionering ten opzichte van nationale en regionale luchtvaart overleggen

Nederland kent een structuur van overlegorganen rondom luchthavens met een regionaal belang. Op regionaal niveau zijn meerdere overleggen waar omwonenden en lokale stakeholders op de hoogte worden gebracht van diverse luchtvaartontwikkelingen met een regionale impact.

In deze zogeheten CRO's (Commissie Regionaal Overleg) worden luchtvaartontwikkelingen besproken die een impact kunnen hebben op de regio. In deze overleggen hebben relevante stakeholders zitting zoals bewonersvertegenwoordigers, operationele takken van luchthavens en milieu- en natuurorganisaties. Ontwikkelingen rondom militaire luchthavens worden besproken in Commissies Overleg en Voorlichting Milieu (COVM). Eindhoven Airport heeft het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO) opgericht voor Eindhoven Airport en de militaire Vliegbasis Eindhoven.

De luchthaven Schiphol heeft nationaal het grootste belang waardoor de MRS uitgebreider is ingericht dan de andere regionale overlegorganen.

Op nationaal niveau is een dergelijk overleg nog niet operationeel. De uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota stelt als actie om als vervolg op het advies van het Overlegorgaan Fysieke leefomgeving (OFL) verder te werken aan het opzetten van een Nationale Klankbordgroep Luchtvaart (NKL). De NKL zal op informele wijze bijdragen en reflecteren op het beleid op nationaal niveau omtrent luchtvaart onder regie van IenW. Zo wordt de omgeving betrokken en ontstaan inzichten voor besluitvorming over nationale luchtvaartthema's.

Hoewel taak en positionering vergelijkbaar zijn met andere regionale overleggen raakt de dialoog over Schiphol al snel en onvermijdelijk nationale thema's. De verhouding tussen MRS en NKL of de inbreng van MRS (-leden) in de NKL is op dit moment punt van aandacht en zal in Q4 2022 worden vormgegeven op initiatief van IenW in dialoog met betrokkenen.

### 2.2.3 MRS structuur

#### Samenstelling

De samenstelling van de MRS en rollen van de verschillende leden zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Het MRS-overleg heeft als doel initiëren, afstemmen, reflecteren en afronden; het 'werk' gebeurt aan of via thematafels die aan de MRS zijn gelieerd en door het ondersteunend bureau worden gefaciliteerd
2. Zetels en positie in de MRS zijn gekoppeld aan rol en agenda.



Figuur: Samenstelling MRS

Bewoners vormen een groep van ervaringsdeskundigen. Zij vertegenwoordigen een achterban die rechtstreeks de effecten ervaren van luchtvaartbeleid en uitkomsten van hindermitigatie initiatieven. Vooral nog is deze achterban, zoals in de huidige ORS, gekoppeld aan een start-/landingsbaan.

De groep experts/wetenschappers zijn in de eerste plaats sparringpartners voor de gehele MRS. Ze adviseren in het vormgeven van initiatieven, plaatsen vraagstukken in een breder perspectief en bieden reflectie op voorgenomen uitingen van de MRS en vergroten daarmee ook het gezag van de MRS. De groep experts/wetenschappers zijn nadrukkelijk niet degenen die zelf onderzoek



leiden of uitvoeren met betrekking tot specifieke vraagstukken die aan de verschillende MRS tafels aan bod komen. Samen dekken ze de meest relevante wetenschappelijke disciplines af: natuur/milieu, gezondheid, economie/mobiliteit, participatie en luchtvaart.

De brede maatschappelijke schil bestaat uit maatschappelijke organisaties wiens belangen of achterban direct of indirect geraakt kunnen worden door uitkomsten van de dialoog. Hun periodieke kijk op de grotere beleidsthema's die in de MRS worden behandeld, verrijkt de dialoog en zorgt ervoor dat ook andere maatschappelijke belangen worden meegewogen of in ieder geval worden gehoord.

De open schil bestaat uit mensen die niet per sé een specifieke achterban vertegenwoordigen maar wel interesse tonen in de thema's die worden besproken in de MRS. De open schil kan op verzoek van de initiatiefnemer via de MRS worden benaderd om inbreng te leveren in specifieke vraagstukken. Het ondersteunend bureau kan die raadpleging faciliteren met haar kennis over participatie en de nog verder uit te breiden gereedschapskist aan participatiemethodieken. De MRS kan ook in eigen initiatieven de open schil mobiliseren om inbreng te verzamelen buiten de eigen vaste achterban.

<b>MRS zetels</b>			
<i>Bewoners</i>	<i>Experts/wetenschappers</i>	<i>Brede maatschappelijke schil</i>	<i>Open schil</i>
5x2 zetels; per baan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1x binnengebied (58dB Lden)</li> <li>• 1x buitengebied (45dB Lden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1-2 x discipline Gezondheid<sup>6</sup>: RIVM, GGD of Universiteit</li> <li>• 1x Universiteit discipline participatie</li> <li>• 1x TU Delft discipline lucht en ruimtevaart</li> <li>• 1x Universiteit discipline economie/mobiliteit</li> <li>• 1x discipline natuur/milieu</li> </ul>	Organisatie zoals <sup>7</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1x VNO-NCW</li> <li>• 1x FNV</li> <li>• 1x Amsterdam Economic Board</li> <li>• 1x Natuur en milieufederatie Noord-Holland</li> <li>• 1x HSL vertegenwoordiging</li> </ul>	Geen zetels

Tabel: MRS-zetels

IenW neemt geen zetel in, maar zal als bevoegd gezag praktisch gezien stevast deelnemen aan de MRS bijeenkomsten. Beleid over leefomgevingskwaliteit staat immers centraal in de agenda.

De luchthaven Schiphol en LVNL hebben in de MRS geen zetel, maar zullen regelmatig uitgenodigd worden in hun rol als initiatiefnemer of input te leveren als in hun rol als uitvoerder van luchtruim en luchthaven operations.

### *Frequentie van bijeenkomen*

Alle MRS bijeenkomsten en thematafels zijn open voor deelname door MRS leden. De beslissing om deel te nemen ligt bij het betreffende lid. Aan de andere kant zal de relevantie van agenda onderwerpen voor leden niet gelijk zijn. Het voorstel is daarom dat in het eerste jaar van de MRS er een basisstructuur komt waarin een MRS vergadering met alle leden in ieder geval 2x per jaar plaatsvindt. De experts/wetenschappers en bewoners komen 4x per jaar bij elkaar. De frequentie van thematafels zal in actuele thema's frequenter zijn. Het bepalen van frequentie en beoordelen van de werkbaarheid is aan de MRS zelf onder leiding van haar voorzitter.

Een suggestie is de open schil periodiek te gebruiken voor een gerichte dialoog over een actueel thema op initiatief van de MRS. Om de open schil bekendheid te geven en mensen de gelegenheid te geven op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen binnen de MRS is de suggestie om 1 of 2 jaarlijks een open podium te organiseren, waarbij de gelegenheid bestaat deel te nemen aan een

<sup>6</sup> Te overwegen is de discipline gezondheid 2 zetels te geven wanneer 1 zetel onvoldoende is om zowel gezondheid in relatie tot geluid als die tot schadelijke stoffen te vertegenwoordigen

<sup>7</sup> Voorbeelden van organisaties die passen in het voorgestelde profiel; er is geen afstemming geweest over betrokkenheid in de MRS

thematische bijeenkomst gecombineerd met informatie over het reilen en zeilen van de MRS. De organisatie en het uitnodigingsbeleid van een open podium worden overgelaten aan de MRS en haar voorzitter.

### *MRS leden en hun focus*

Zowel concrete hindermitigatie als beleid over leefomgevingskwaliteit komen in de tafels van de MRS terecht. De rol die de MRS leden hebben verschillen. Leden in de brede maatschappelijke schil praten bijvoorbeeld niet mee over hindermitigatie, omdat dit de groepen of belangen die ze vertegenwoordigen indirect raken, niet direct. In beleid over leefomgevingskwaliteit is een potentieel actieve rol weggelegd voor elk lid.

<b>MRS leden en hun focus</b>			
<i>Bewoners</i>	<i>Experts/wetenschappers</i>	<i>Brede maatschappelijke schil</i>	<i>Open schil</i>
<i>Hindermitigatie projecten</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactie op participatieplan van initiatiefnemers</li> <li>• Actieve deelname in projecten/tafels</li> <li>• Hindermitigatie voorstel of onderzoek indienen bij bevoegd gezag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparringpartner voor met name bewoners in projecten: inhoudelijk, procesmatig en adviseren over specifieke inhuur expertise/wetenschap indien van toepassing</li> </ul>	Geen rol	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open podium moment(en) voor iedere geïnteresseerde per project</li> <li>• Mogelijk gerichte consultatie / betrokkenheid op specifieke projecten</li> </ul>
<i>Beleid leefomgevingskwaliteit</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactie op participatieplan van bevoegd gezag</li> <li>• Actieve deelname in beleidsvorming, operationalisering en evaluatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ op verzoek bevoegd gezag/minister/TK</li> <li>○ op eigen initiatief</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparringpartner gehele MRS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparringpartner voor gehele MRS</li> <li>• Deelname in inhoudelijke thema tafels naar eigen inzicht/behoefte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open podium moment(en) voor iedere geïnteresseerde per thema</li> <li>• Mogelijk gerichte consultatie / betrokkenheid op specifieke thema's</li> </ul>

Tabel: Focus MRS-leden

### *Thematafels*

Het MRS-overleg heeft als doel initiëren, afstemmen, reflecteren en afronden; het 'werk' gebeurt aan of via thematafels die aan de MRS zijn gelieerd. Deelname aan een tafel en de wijze waarop verschilt per onderwerp en belang die MRS leden er aan hechten. Deelnemers aan een tafel kunnen dezelfde mensen zijn die een zetel hebben in de MRS, maar dat hoeft niet. MRS leden kunnen mensen uit hun achterban afvaardigen of niet aan een tafel deelnemen. De spelregels voor deelname aan en het werken in de thematafels worden door het ondersteunend bureau MRS in overleg met de MRS gemaakt.



Figuur: MRS-tafels

De tafels worden georganiseerd en gefaciliteerd door het ondersteunend bureau van de MRS. Tafels kunnen worden gevoed door in te huren specifieke expertise. De MRS zal in overleg met het ondersteunend bureau haar tafels inrichten. Een optie is bijvoorbeeld een thematische indeling waarin initiatieven telkens een plek krijgen zoals participatie, leefomgeving & gezondheid, veiligheid, economie, milieu & klimaat en wonen. Per initiatief of traject/project indelen kan natuurlijk ook: Luchtruimherziening, hinderbeperking Zuidoosthoek, e.d.

#### Budget voor onderzoek en inhuur expertise

De MRS heeft een structureel budget waaruit onderzoek en expertise kunnen worden gefinancierd. Dit kan afhankelijk van de omvang van het initiatief worden aangevuld met incidentele financiering.

#### Benoeming leden MRS

De benoeming van bewoners gaat vooralsnog via getrapte verkiezingen. In het volgende hoofdstuk wordt een doorkijk gegeven naar alternatieven voor de toekomst.

Benoeming MRS leden			
Bewoners	Experts/ wetenschappers	Brede maatschappelijke schil	Open schil
<i>Werving/selectie</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Getrapte</i> verkiezingen</li> <li>• Kiesmens per aangemelde vereniging/groepering van 50 mensen</li> <li>• Kiesmensen kiezen vertegenwoordiger in MRS</li> </ul>	Instituut/organisatie vaardigt persoon af	Instituut/organisatie vaardigt persoon af	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteunend bureau MRS organiseert en communiceert open podium</li> <li>• Ondersteunend bureau MRS organiseert en faciliteert flexibele raadplegingen</li> </ul>
<i>Duur lidmaatschap</i>			
4 jaar	Minimaal 1 jaar	Minimaal 1 jaar	n.v.t.
<i>Relatie met achterban</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners door een achterban gekozen</li> <li>• Minimum eisen aan contact met en vertegenwoordiging van achterban</li> </ul>	Zetel op instituutsniveau of persoonlijke titel <sup>8</sup> , persoon i.h.a. in dienst van betreffende organisatie	Zetel op instituutsniveau, persoon i.h.a. in dienst van betreffende organisatie	n.v.t.

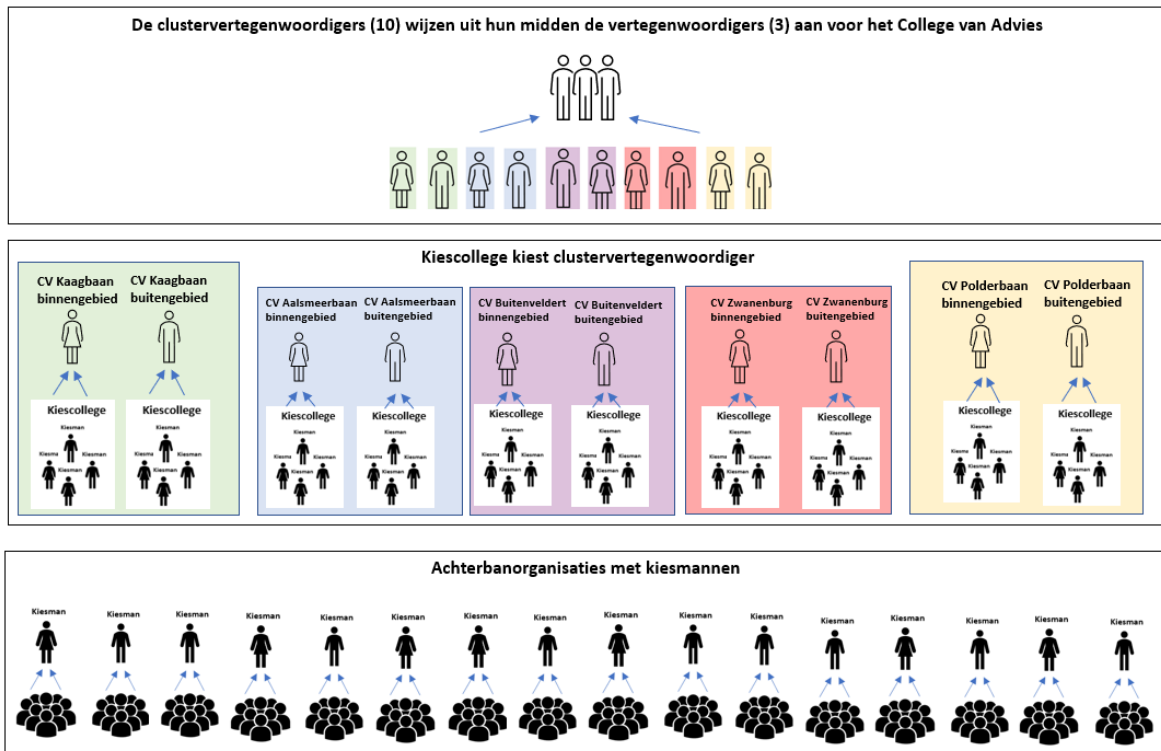
Tabel: Benoeming MRS-leden

<sup>8</sup> Afvaardiging namens instituut of op persoonlijke titel, nader te bepalen in overleg met betreffend instituut/persoon; een universiteit zal bijvoorbeeld niet iemand namens de universiteit of faculteit afvaardigen, maar een zetel op persoonlijke titel laten invullen

## 2.2.4 Vertegenwoordiging bewoners

### Huidig systeem van bewonersvertegenwoordiging

Het huidige kiesstelsel is gebaseerd op getrapte verkiezingen via achterbanorganisaties. Dit zijn vormen van buurtbeheer, wijkraden en bewonersverenigingen waarin bewoners zich hebben verenigd met het doel actief bij te dragen aan de discussie rond de ontwikkeling van Schiphol of de leefomgeving. Elke organisatie kent ten minste 100 unieke meerjarige leden en de organisaties dienen zich te registreren bij de ORS. Elke 100 leden vaardigen een zogenaamde kiesman af. De kiesmannen per cluster kiezen samen twee clustervertegenwoordigers, respectievelijk een voor het binnengebied (58 db Lden gebied) en een voor het buitengebied (48 dB Lden gebied) van dat cluster. De aangestelde clustervertegenwoordigers wijzen drie leden aan voor het zogenaamde College van Advies in de ORS.



Figuur: Getrapte verkiezingen clustervertegenwoordigers

Een voordeel van het huidige kiesstelsel en wijze van vertegenwoordigen is dat de vertegenwoordiging geografisch dekkend is met betrekking tot de omgeving van Schiphol. Het is helder wie door wie wordt vertegenwoordigd. Er zijn bovendien identificeerbare achterbanen. Het verkiezingen systeem is weliswaar getrappt, maar wel democratisch. Rechtvaardig is dat het binnengebied, waar men immers het meeste hinder ervaart, expliciet is vertegenwoordigd en zo een nadrukkelijke stem heeft.

Een expliciete randvoorwaarde voor het handhaven van het democratische uitgangspunt is dat verkiezingen plaatsvinden binnen de afgesproken termijn. Daarnaast is er een impliciete voorwaarde aan een representatieve vertegenwoordiging, zoals actief contact van clustervertegenwoordigers met hun achterban. In de praktijk wordt aan beide voorwaarden niet volledig voldaan. De laatste verkiezing heeft plaatsgevonden in 2015 en de band tussen clustervertegenwoordiger met achterban varieert van relatief sterk tot zwak of onduidelijk. Andere nadelen van het huidige systeem al dan in relatie tot het bovenstaande zijn er ook. Er is amper doorstroming in de ORS zetelbezetting, waardoor de diversiteit in de samenstelling de afgelopen jaren niet is toegenomen, ondanks ontwikkelingen elders in de maatschappij. Doorstroming binnen de achterbanorganisaties wisselt per cluster. Verder zijn er meningsverschillen tussen en binnen bewonersdelegaties die invloed hebben op effectiviteit van bijeenkomsten en onderzoeken,

alsmede gedragenheid van standpunten. Hoewel het systeem van getrapte verkiezingen democratisch is, zijn clusters tegelijkertijd ook gesloten: hoe wordt iemand die wil participeren, maar niet vertegenwoordigd is of zich vertegenwoordigd voelt door een van de achterbanorganisaties, alsnog betrokken?

#### *Het voorstel voor vertegenwoordiging aangepast aan de huidige situatie*

In het voorliggende voorstel wordt vooralsnog de baanvertegenwoordiging en expliciete vertegenwoordiging van het binnengebied gehandhaafd conform het principe zoals nu binnen de ORS wordt gehanteerd. De reden voor het handhaven van de binnen-/buitengebied vertegenwoordiging is dat mensen in het binnengebied nu eenmaal aanzienlijk meer effecten ervaren van vliegverkeer. Hierdoor verschillen de belangen van bewoners. De reden voor het handhaven van de indeling per baan is dat het onderling vertrouwen tussen bewonersgroepen nog te broos is. Dit komt onder andere door belangentegenstelling in concrete hindermaatregelen: de mate waarin woongebieden voor- of nadeel hebben ten opzichte van elkaar kan uiteenlopen (het zogenaamde waterbedeffect).

Ten opzichte van de huidige indeling van vertegenwoordiging van het buitengebied is in lijn met het rapport Van Geel gekozen voor een verruiming van de buitenste grens van 48 naar 45dB Lden.

Verder is het voorstel om de minimale grootte van een achterban te verlagen van 100 naar 50 mensen eveneens conform het advies Van Geel. De drempel om te participeren in het kiesstelsel wordt daarmee naar verwachting lager.

Raadpleging buiten bestaande achterbannen en ad hoc of buiten bestaande vaste structuren participeren op specifieke thema's wordt mogelijk via de zogenaamde open schil zoals hiervoor beschreven en ook in het hoofdstuk Participatie.

Naast bovenstaande aanpassingen blijven de overige kenmerken hetzelfde. Er zijn immers voordelen aan het systeem mits andere randvoorwaarden in orde zijn. Dat betekent:

1. Verkiezingen op tijd
2. Afspraken maken en vastleggen in een huishoudelijk reglement of instellingsdocument, van:
  - a. Relatie en contact met achterban: aantoonbaar maken dat een clustervertegenwoordiger actief contact houdt met een representatieve achterban
  - b. Omgang met minderheidsstandpunten: garanderen dat minderheidsstandpunten gehoord worden en zichtbaar blijven in MRS uitingen
  - c. Samenwerking binnen clusters: afsplitsingen binnen clusters niet toestaan
  - d. Diversiteit en doorstroming, bijvoorbeeld een maximale zittingstermijn
3. Deelname aan MRS dialoog openstellen via de open schil en soms actief gerichte participatie buiten de achterbannen

Vastleggen van afspraken genoemd bij punt 2 wordt een resultante van een afstemming tussen bewonersvertegenwoordigers onderling. Het maken van die afspraken is een verantwoordelijkheid van de samenwerkende clusters. Het ondersteunend bureau helpt in het proces van diversifiëren en vastlegging van afspraken en bewaakt de naleving ervan.

Het huidige systeem van vertegenwoordiging vooralsnog, weliswaar enigszins aangepast, voortzetten is vooral ingegeven door de inschatting dat de tijd niet rijp is voor een grote omslag in vertegenwoordiging. Desalniettemin wordt in volgende paragraaf vooruitgekeken en verkend hoe de contouren van toekomstige bewonersvertegenwoordiging er uit kan zien.

### 2.2.5 Blik op de toekomst

Doel van de MRS is het kanaliseren van maatschappelijke perspectieven op leefomgevingskwaliteit. Er zijn meerdere opties om dat vorm te geven. Het voorstel op de voorgaande bladzijden is daar een manier voor en heeft als vertrekpunt dat bewoners en andere maatschappelijke partijen vaste zetels krijgen in een op te richten maatschappelijke raad. Nadelen van een vaste structuur en daaraan gekoppelde geografisch deelbelangen (indeling clusters in banen) worden zoveel mogelijk gemitigeerd door het werken met een open schil, eisen te stellen aan vertegenwoordiging van een achterban en reflectie door experts en wetenschappers zonder directe belangen. Een en ander is beschreven in het voorgaande en ingegeven door pragmatisme en haalbaarheid: het creëren van een platform voor dialoog dat op korte termijn is te realiseren en waarin voldoende vertrouwen is van betrokken partijen.

Het is aan te bevelen gedurende enige tijd de in dit rapport voorgestelde structuur te handhaven en aan de slag te gaan met de inhoudelijke agenda. Het is echter ook geen eindstation. De MRS zal meebewegen met ontwikkelingen in de maatschappij en hopelijk ook met het groeiend vertrouwen in de samenwerking en governance in de MRS. Het vormgeven van de wijze van werken in de toekomst is een zaak van de MRS zelf in dialoog met minister.

In de eerste bijlage is het door de ORS bewoners delegatie (excl. KCCA) geschetste perspectief samengevat. Ze stellen een Raad voor de Luchtvaart (volledig samengesteld uit wetenschappers) voor die de regering en TK rechtstreeks adviseren; vergelijkbaar met de Gezondheidsraad. De groep bewoners in de daarnaast te realiseren MRS bestaat uit ervaringsdeskundigen min of meer zoals die in het voorliggende voorstel wordt geschetst, maar zonder dat hindermitigatie daar een gespreksonderwerp is. Hindermitigatie zou dan een zaak zijn voor individuele gemeenten in overleg met een federatie van samenwerkende bewonersgroeperingen. Deze federatie bepaalt welke bewoners worden afgevaardigd in de MRS, zonder verkiezingen te houden zoals nu het geval is.

Dit perspectief is in het huidige voorstel niet uitgewerkt, onder meer omdat het buiten de contouren van de adviezen Van Geel valt, een nieuw college ontstaat boven de MRS en naast de voorgenomen Nationale Klankbordgroep Luchtvaart en tot een versnippering van aandacht voor hindermitigatie leidt. Bovendien is er behoefte aan een zo snel mogelijk werkbaar te maken structuur waarin de dialoog over inhoudelijke onderwerpen snel wordt geïntensiveerd. Desalniettemin is een deel van het voorstel van de ORS bewoners delegatie (excl. KCCA) in het onderstaande geschetst als een mogelijke toekomstige stap.

#### *Bewonersvertegenwoordiging niet gekoppeld aan landing- of startbanen*

De bewonersvertegenwoordiging in de MRS zou in de toekomst losgekoppeld kunnen worden van de belangenbehartiging per baan en zich richten op het algemeen belang van alle omwonenden in de Schiphol regio. Er hoeft niet voor een direct lokaal belang geknokt te worden, hoe begrijpelijk die in de huidige ORS situatie ook is. Potentiële leden zouden zich bijvoorbeeld via een open aanmelding kunnen melden, waarna selectie plaats vindt op basis van competenties, ervaring e.d.. Selectie zou ook kunnen, mogelijk deels, via lotingsmechanismen zoals die ook in burgerfora worden gebruikt (loting, selectiegesprek en tweede loting op basis van representatieve samenstelling bevolking of belangen). Los van wijze van aanmelding en selectie is een aandachtspunt daarbij de positie van hinderbeperkingsprojecten. In deze initiatieven blijft specifieke lokale inbreng van ervaring en belangenbehartiging van bewoners belangrijk. Dit zou dan ingebracht kunnen worden via de MRS thematafels, zoals ook op korter termijn voorgesteld is, of hinderbeperkingsprojecten worden buiten de MRS vormgegeven. Lokale baangebonden bewonersgroepen zouden zich bijvoorbeeld kunnen verenigen of samenwerken en via die samenwerking rechtstreeks gesprekspartner zijn voor initiatiefnemers of gemeenten.

Randvoorwaarde is dan wel dat lopende projecten zoals het Zuid Oost hoek initiatief zijn afgerond en de belangrijkste optimalisaties in luchthaven- en luchtruimgebruik hebben.

Bovenstaande opties en te verwachten voordelen zijn nog op een hoog conceptueel niveau en niet in samenhang doordacht. Een en ander zal moeten blijken en nu concretiseren schiet nu het doel voorbij.

Onder een schets van een mogelijke tussenstap met betrekking tot bewonersvertegenwoordiging. Het is een element uit het voorstel van de ORS bewonersdelegatie (excl. KCCA), zie bijlage 1. Hinderbeperking wordt besproken in een federatie van samenwerkende bewonersorganisaties die tevens de MRS leden kiezen of afvaardigen. De sectoren wijken enigszins af van de huidige baangebonden clusters:

- Noord voor trechter Polderbaan en Zwanenburgbaan
- Zuid voor trechter Kaagbaan
- Zuidoost voor trechter Aalsmeerbaan
- Oost voor trechter Buitenveldertbaan
- Amsterdam voor Oostbaanstartroutes in noordelijke richting naar het zuiden

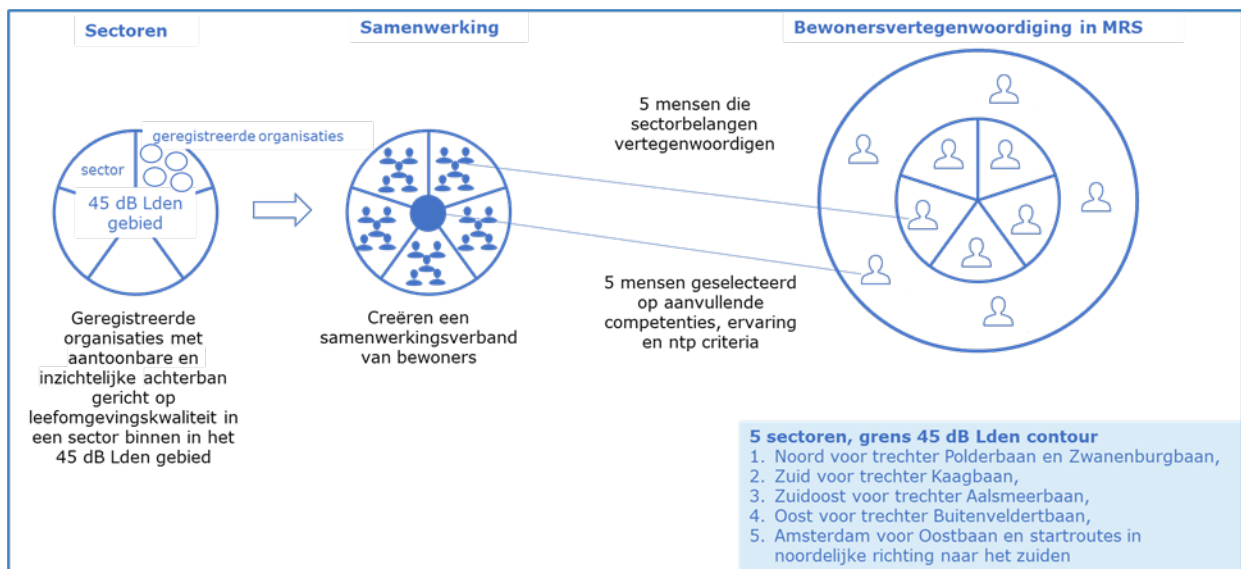
De besturen van geregistreerde lokale organisaties vaardigen een vertegenwoordiger af naar de samenwerkende bewonersorganisaties, maximaal vijf per sector. In dit model is er geen expliciet onderscheid tussen binnen en buitengebied. Het belang dat sectoren daar aan hechten bepaalt een sector zelf. Een voorwaarde voor 'erkenning' van de organisatie is dat zij gericht zijn op het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit van Schiphol.

De vijftientig federatieleden kiezen samen vijf sectorale vertegenwoordigers in de MRS (één per sector). De andere 5 MRS leden worden ook door de samenwerkende sectoren voorgedragen, maar er is geen directe verbondenheid met een sectorbelang. Criteria zijn nader te bepalen, maar in ieder geval op basis van aanvullende competenties en met het oog op diversiteit in samenstelling van af te vaardigen MRS leden.

Hoewel deze variant nog de nodige uitwerking behoeft zijn de beoogde voordelen op een rij:

- Meer kans op diverse en inclusieve samenstelling MRS
- Geen concurrentie in de MRS tussen buiten en binnengebied van een baan
- Behoud van ervaringskennis en inbreng huidige bewonersorganisaties
- Evenwichtiger of aanvullende vertegenwoordiging van belangen en competenties
- Meer vrijheid van handelen voor niet-baangebonden afvaardiging
- Geen ingewikkelde en kostbare verkiezingen

Een nadeel is dat het democratisch gehalte kleiner wordt, er zijn immers geen verkiezingen en de zelforganisatie van samenwerkende bewonersorganisaties kan minderheidsstandpunten onzichtbaar maken.



## 2.2.6 Governance

### *Voorzitter en secretaris*

De context waarin en de materie waarmee de MRS werkt zijn politiek gevoelig en vragen om een onafhankelijke neutrale partij die een en ander in de juiste banen leidt. De MRS voorzitter is daarom onafhankelijk. De voorzitter heeft geen belang bij een bepaalde inhoudelijke uitkomst en waarborgt een onafhankelijk proces.

De secretaris functioneert als stuwende kracht op de achtergrond, terwijl de voorzitter naar voren treedt als onafhankelijk boegbeeld. De persoon van de voorzitter is daarbij cruciaal in het geven van richting aan het proces, maar ook op inhoud wanneer dat MRS leden kan verbinden. De voorzitter heeft hier dan ook de ruimte voor. De tandem voorzitter-secretaris vervult nadrukkelijk de rol van procesregisseur.

De voorzitter wordt benoemd door de minister in afstemming met alle MRS leden. De secretaris wordt door de voorzitter benoemd.

### *Stichting en toezicht*

De Maatschappelijke Raad Schiphol wordt, in lijn met de huidige Omgevingsraad Schiphol, geen zelfstandig rechtspersoon. Ter ondersteuning van de financieel-juridische activiteiten van de Maatschappelijke Raad Schiphol zal de huidige Stichting Ondersteuning Omgevingsraad Schiphol (SOORS) worden omgevormd. Het stichtingsbestuur wordt gevormd door de voorzitter en de secretaris van de MRS.

De stichting heeft een Raad van Toezicht. De Raad heeft de taak toezicht te houden op de organisatorische en financiële gang van zaken in de stichting. De Raad rapporteert haar bevindingen aan het stichtingsbestuur en aan de MRS. De rol en taak van de Raad van Toezicht worden omschreven in de statuten. Aanbevolen wordt een RvT zetel te laten voordragen door de bewonersvertegenwoordiging van de MRS.

De Raad van toezicht komt minstens 4 keer in een gezamenlijke vergadering met het stichtingsbestuur bijeen. De leden hebben zitting in de Raad van Toezicht op persoonlijke titel.

### *Juridisch kader en inbedding in wet- en regelgeving*

Een onderdeel van de totstandkoming van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) is het opstellen van een nieuw juridisch kader die de inrichting, taken en verantwoordelijkheden van de MRS vastlegt. Het juridische kader van de ORS/SOORS zal dienen als basis hiervoor. Een overzicht van het huidige juridische kader waarbinnen de ORS opereert en dat herzien dient te worden met besluitvorming over de MRS, is weergegeven in de bijlage 'Juridisch kader'.

Het ministerie van IenW heeft de 'Basis participatiekwaliteit luchtvaart' opgesteld. Deze bevat acht succesfactoren op basis waarvan de participatie vorm krijgt vanuit het ministerie. Expliciet onderdeel daarvan is dat de inbreng van participanten serieus wordt meegewogen in de besluitvorming en dat belanghebbenden te horen krijgen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt. Naast deze algemene uitgangspunten voor succesvolle participatie heeft IenW de intentie dit ook formeel en expliciet te regelen ten aanzien van de MRS uitingen. Een zogenaamde appreciatieverplichting is op z'n plaats. De uitwerking van deze inspanningsverplichting kan op korte termijn worden vastgelegd<sup>9</sup> in de Regeling CROS en aansluitend in de Wet luchtvaart.

### *Interne MRS besluitvorming*

De MRS hoeft niet een unanieme mening naar buiten te brengen of te stemmen welk standpunt of visie in een eindproduct of uiting wordt verwoord. Minderheidsstandpunten blijven immers

---

<sup>9</sup> Onder voorbehoud van voorkeur minister en mogelijke, effectievere of efficiëntere wijzen die in de uitwerkingsfase naar boven komen.



zichtbaar. Het is aan de voorzitter om binnen de MRS te komen tot prioritering van en keuzes in onderwerpen waar de aandacht aan besteed gaat worden en een zekere steun daar voor te ontwikkelen.

### *Good governance en cultuur*

Goed bestuur is meer dan de formele bestuursstructuur, statuten etc. Het gaat ook over spelregels van hoe de omgang met elkaar er uit zou moeten zien. Aanbevolen wordt de spelregels van de omgang met elkaar vast te leggen in een gedragscode, maar ook vanaf de start van de MRS aandacht te geven aan de MRS cultuur.

Structuren, processen, regels, afspraken en intenties zullen het succes van een MRS en de zaak waar ze voor staat immers niet garanderen. Ze zijn een hulpmiddel, een voertuig. Een onderweg te ontwikkelen cultuur zal het succes in sterke mate bepalen. Een cultuur die in ieder geval gekenmerkt wordt door dialoog en het verdiepen in de ander in plaats van het reflexmatig stelling nemen, onderhandelen en positioneren. Alle betrokkenen zullen elkaar wat ruimte en vertrouwen moeten gunnen, de voorstellen in dit plan van aanpak zijn nog niet in alle opzichten doortimmerd en geven ruimte voor oplossingen die passen bij wat we nastreven: een MRS maken waarin de participatie 'deugt' en de juiste informatie beschikbaar is. Onderweg groeit de cultuur die daarbij hoort. Cultuur ontwerp je niet, maar bespreek je wel (expliciet maken wat impliciet verondersteld wordt) en dan ontstaat er iets dat werkt.

## 2.3 MRS agenda

De MRS agenda is permanent open voor actuele en relevante thema's. Het ondersteunend bureau plant de werkzaamheden en allocceert budget op basis van een jaarlijkse werkagenda. In de praktijk zal het een coproductie zijn tussen MRS en IenW, mede op basis van de door IenW (voor de MRS relevante) beleidsagenda en geplande besluiten. Initiatiefnemers kunnen voorstellen voor de agenda en/of dialoog indienen via het ondersteunend bureau.

Het samenstellen van de werkagenda zal de eerste stap in de nieuwe MRS zijn na besluitvorming over de MRS. Essentieel is het per onderwerp aangeven wat de expliciete rol is van de MRS, hoe ze wordt betrokken en op welke wijze.

Voor de hand liggende thema's, onafhankelijk van nader af te spreken rol van MRS per thema:

- Leefomgevingskwaliteit (vormgeven van)
- In het coalitieakkoord aangekondigde besluitvorming over Schiphol
- Luchtruimherziening (voorkeursbesluit ten aanzien van ontwerp)
- Stikstof (stand van zaken besluitvorming)
- Geluid (programmatische aanpak geluid, meetsystemen, uitvoering isolatie)
- Netwerkkwaliteit in relatie tot leefomgeving
- Gebiedsagenda (ruimtelijk beleid i.r.t. luchtvaartbeleid, interbestuurlijke samenwerking)
- Hindermitigatie initiatieven
- Operationeel gebruik luchthaven: gebruiksprognoses, baanonderhoud e.d.
- Vervolg Luchthavenverkeerbesluit.

## H3: Omgevingshuis & Informatievoorziening

### 3.1 Inleiding

Berenschot (2020) benadrukt dat een goede informatievoorziening over Schiphol bijdraagt aan betere besluitvorming en controleerbare afspraken. Goede, frequente informatievoorziening en uitwisseling kan bijdragen aan onderling begrip en vertrouwen.

Van Geel (2020) onderschrijft de bevindingen van Berenschot en stelt dat het essentieel is dat informatie en dienstverlening over Schiphol en omgeving transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is. Het is een basisvereiste voor de werking van het gehele systeem. Veel beschikbare informatie wil namelijk niet automatisch zeggen dat de burger een sterke informatiepositie heeft. Inzicht in de informatiestromen (en samenhang) is net zo belangrijk. Dat ontbreekt nu. Daarnaast stelt Van Geel dat een bezoekerscentrum of een fysieke vorm van het Omgevingshuis te overwegen vervolgstappen kunnen zijn.

### 3.2 Ontwerprichtingen

#### *Inrichtingsvarianten Berenschot*

In haar rapport doet Berenschot een voorzet voor de invulling van het Omgevingshuis. Het gaat om vier opties:

Opties Omgevingshuis (Berenschot 2022)	
Inrichtingsvarianten	Taken
1. Het Omgevingshuis als digitaal portaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatieverspreiding en kennisontwikkeling</li> </ul>
2. Het Omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum	Alles boven, en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dataverzameling, meten en monitoring</li> <li>• Ontmoetingsplek met dialoogfunctie</li> </ul>
3. Het Omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum en dienstenloket	Alles boven, en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loket voor diensten en regelingen (schadecompensatie, isolatie, leefbaarheid)</li> </ul>
4. Het Omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum, dienstenloket en klachtenloket	Alles boven, en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachtenregistratie en -afhandeling</li> </ul>

Tabel: Opties Omgevingshuis

In variant 1 wordt het Omgevingshuis een digitaal portaal zodat de informatiepositie van belanghebbenden wordt verbeterd. Het is een entree naar alle relevante, bestaande informatie over Schiphol en leefomgeving.

In variant 2 is het Omgevingshuis een onafhankelijk informatiecentrum. Deze variant kent 4 onderdelen namelijk 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling, 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie en 4) een mogelijk bezoekerscentrum. In deze variant is er dus een digitaal Omgevingshuis met de centrale informatiefunctie zoals in variant 1, uitgebreid met data verzamelen, metingen uitvoeren en monitoring. Er is ook sprake van een fysiek Omgevingshuis.

Variant 3 heeft aanvullend op variant 2 een dienstenloket. Dat betekent niet alleen een centraal punt voor de informatie maar ook voor diensten. Burgers kunnen dan op een plek terecht voor vragen, informatie en verzoeken over regelingen e.d.

Variant 4 heeft naast het dienstenloket ook een loket voor klachtenregistratie. Hierbij blijft de klachtenafhandeling voor de vliegoperatie in handen van LVNL. De klachtenafhandeling van de uitvoering van diensten of regelingen wordt bij het Omgevingshuis vormgegeven.

### *Ontwerpvoorkeuren ORS leden*

Berenschot en Van Geel hebben gesprekken gevoerd met belanghebbenden over hun voorkeur in de vormgeving van een Omgevingshuis (Berenschot, 2020). De conclusie die destijds is getrokken is dat de belanghebbenden het niet met elkaar eens zijn, vergelijkbaar met de Ausgangssituation ten aanzien van de ontwerpvoorkeuren voor de MRS. Een snelle verkenning lijkt overigens te wijzen op onveranderde standpunten van belanghebbenden.

Er is de afgelopen maanden niet parallel aan het ontwerpproces van de MRS een vergelijkbaar traject uitgevoerd voor het Omgevingshuis. Redenen:

- De uiteindelijke vorm van de MRS zal mede de vorm van het Omgevingshuis beïnvloeden
- Belanghebbenden niet teveel te belasten in de periode waarin zij reeds actief meewerken aan het ontwerpen van de MRS
- Het niet vooruitlopen op de uitkomsten van de PWE; juist in informatievoorziening moet immers voorkomen worden dat er onnodig kostbare of complexe wegen worden ingeslagen.

### *Ontwerpaanwijzingen uit de Participatieve Waarde Evaluatie*

In de PWE zijn er verschillende varianten van een Omgevingshuis en de erbij horende dienstverlening aan de deelnemers voorgelegd. Uit de resultaten blijkt dat er drie taken zijn waar de respondenten primair aan denken:

1. Kennis overzichtelijk en begrijpelijk maken
2. Vragen beantwoorden van bewoners
3. Een onafhankelijke plek waar bewoners terecht kunnen als ze niet tevreden zijn over hoe de overheid of Schiphol omgaat met klachten

Het valt op dat veel deelnemers aangeven niet te weten waar ze terecht kunnen met Schiphol gerelateerde vragen of klachten, waaruit opgemaakt kan worden dat deze mensen nog niet vertrouwd zijn met het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS), andere informatiebronnen en mogelijkheden voor het indienen van klachten. Alle betrokken partijen hebben immers wettelijke verplichtingen in het behandelen van klachten. De PWE wijst daarnaast ook op een behoefte aan het kunnen indienen van 'klachten over klachtenafhandeling' door de betreffende partijen.

Verder valt het op dat 'inclusiviteit' en 'het bestaan van een plek waar je als bewoner terecht kan met vragen en klachten' door bewoners als belangrijke waarden worden gezien bij het inrichten van het Omgevingshuis. Inclusiviteit impliceert dat het Omgevingshuis zich ook moet richten op de informatiebehoeften van bewoners die niet goed ingevoerd zijn en moeite hebben om rapporten met een hoog taalniveau tot zich te nemen. Het overzichtelijk en begrijpelijk maken van kennis is een middel om inclusiviteit te realiseren. Daarbij vinden deelnemers het belangrijk is dat je als bewoner terecht kan bij een neutrale instantie en gehoord wordt als je vragen of klachten hebt waar je niet ergens anders mee terecht kunt. Dit kan vervolgens leiden tot meer vertrouwen en draagvlak. Wanneer we kijken naar de taken van het Omgevingshuis die relatief hoog scoren onder bewoners die hebben deelgenomen aan de PWE na de open uitnodiging in media, dan zien we dat deze taken vooral gaan over het beter online ontsluiten van kennis. Deelnemers geven aan dat het handig is wanneer deze kennis op één plek digitaal vindbaar is.

Het valt op dat deelnemers meer prioriteit geven aan een Omgevingshuis in de vorm van een website dan in de vorm van een informatiecentrum in een gebouw. Van alle taken is de taak om van het Omgevingshuis een plek te maken waar burgers elkaar kunnen ontmoeten het minst gekozen.

### 3.3 Weg voorwaarts

#### *Digitaal portaal als fundament van het Omgevingshuis*

Het voorstel is om op korte termijn een stap te maken in de informatievoorziening die in ieder geval aansluit bij de voorkeuren die blijken uit de PWE raadpleging en die sowieso in elk concept van een Omgevingshuis passen. Een fundament waar je nooit spijt van kan krijgen.

Het voorstel is om een digitaal Omgevingshuis te creëren waar aan de hand van verschillende thema's burgers informatie kunnen vinden over Schiphol en omgeving. Het portaal dient om mensen:

- Overzichtelijk toegang te bieden tot bestaande informatie over Schiphol, via herkenbare thema's, zie de tabel onder
- Kennis te laten nemen van het Omgevingshuis (en MRS)
- Op de hoogte te stellen van de meeste recente actualiteiten en meldingen
- Van overige informatie te voorzien, zoals een agenda van ontmoetingen
- Inspiratie te geven en stimuleren om proactief deel te nemen in participatie.

De voorgestelde thema's en oorsprong van broninformatie:

Thema's digitaal portaal		
Hoofdthema's	Voorbeelden van sub-thema's	Informatiebronnen, onder andere
Maatschappelijke Raad Schiphol	Wat is de MRS, welke rol heeft ze en hoe kun je participeren	
Vliegoperatie	Geluid, baangebruik- en onderhoud, vliegroutes en -bewegingen	LVNL, Schiphol, Omgevingsinfoschiphol (app), BAS
Leefomgevingskwaliteit	Wonen rond Schiphol, milieu en duurzaamheid, bewonersvertegenwoordigers	Schiphol als buur, natuur- en milieu organisaties, GGD, RIVM, Provincies en gemeentes, Schadeschap Schiphol, BAS, SLS
Economie & Innovatie	Feiten & cijfers, werkgelegenheid, innovatie	SHARE Haarlemmermeer, Provincie Noord-Holland, VNO-NCW West
Historie	Geschiedenis van de luchthaven	Schiphol
Loketten	Overzicht + functie, contactgegevens, beslisboom bij vraag	Websites van verschillende lokketten

Tabel: Thema's digitaal portaal

Principes voor het ontwerp van het digitaal portaal zijn gebaseerd op de voorkeuren geuit in de PWE en het programma Open Overheid:

- De primaire doelgroep van het digitale Omgevingshuis zijn de omwonenden, regionale besturen, de Rijksoverheid, de luchtvaartsector en de overheidsinstanties op gebied van monitoring (Berenschot, 2020)
- De secundaire doelgroep van het digitale Omgevingshuis zijn andere burgers zoals scholieren, wetenschappers en studenten (Berenschot, 2020)
- Het taalgebruik op het digitale Omgevingshuis is laagdrempelig, ambtelijke taal wordt vermeden
- De website wordt opgebouwd aan de hand van herkenbare thema's
- Een van de thema's is de MRS; dit betekent dat de website van de MRS vooralsnog wordt ondergebracht in het digitale Omgevingshuis
- Er wordt gebruik gemaakt van grafische manieren om informatie helder in kaart te brengen. Denk hierbij aan het gebruik van infographics, tijdlijnen en animaties.
- Het digitaal portaal is een modern en aantrekkelijke pagina om te bezoeken en voldoet aan de standaarden van 2022.

Informatieverstrekken partijen blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen (bron)informatie. De eerste versie van het digitale portaal is operationeel per 1 januari 2023.

#### *Doorontwikkeling van de informatievoorziening en dienstverlening*

Het toevoegen van functionaliteiten zal vanaf 2023 plaatsvinden. Het gaat er niet om een keuze te maken tussen de vier door Berenschot genoemde varianten of ze te beschouwen als te opeenvolgende stappen. Het gaat er wel om te identificeren welke elementen uit de verschillende varianten gerealiseerd zouden moeten worden en in welke vorm. Het verhelderen van bestaande opties en/of het creëren van opties met betrekking tot omgaan met 'klachten over klachtenafhandeling' is een voorbeeld dat genoemd wordt in de meest vergaande Berenschot variant, maar eigenlijk vrij basaal is.

De verkenning van de behoefte, aanvullend op de wensen geïnventariseerd in de PWE, en de vorm waarin ze worden vormgegeven gebeurt onder leiding van het ondersteunend bureau MRS in nauwe samenwerking met de MRS leden, IenW en luchtvaartsector. Het gaat om functionaliteiten in de informatievoorziening, maar kan ook dienstverlening betreffen zoals die is genoemd zijn in de theoretische varianten die Berenschot en Van Geel schetsen. Deze verkenning gebeurt parallel aan de realisatie van het digitale portaal in Q4 2022.

Uit de PWE blijkt dat bewoners slechts beperkt behoefte hebben aan een apart informatiecentrum of gebouw. Vooral nog wordt daarom vanuit het ondersteunend bureau MRS of het ministerie geen actieve rol genomen in eventuele vervolgotrajecten op dit gebied.

#### *Positionering Omgevingshuis*

De realisatie van het digitale portaal, het beheer ervan en de verkenning naar de doorontwikkeling van informatievoorziening en dienstverlening in een Omgevingshuis wordt aangestuurd door het ondersteunend bureau van de MRS. Afhankelijk van de verkenning en besluitvorming over de gewenste positionering van een Omgevingshuis zal dit mogelijk veranderen in de toekomst.

## H4: Ondersteunend bureau

Het huidige ORS secretariaat krijgt een opvolger in de vorm van een het ondersteunend bureau voor de MRS. Het ondersteunend bureau is een werktitel die in dit rapport wordt gebruikt. De definitieve benaming wordt door betrokkenen bepaald in de realisatiefase na besluitvorming over het MRS ontwerp.

### 4.1 Rol en taak

#### *Rol in transitie*

Het ondersteunend bureau speelt een belangrijke rol in de transitie van ORS naar MRS en Omgevingshuis. De omvorming conform de besluitvorming die in de zomer van 2022 plaatsvindt gebeurt onder aansturing van het ondersteunend bureau.

Het betreft de aansturing van:

- Aanpassen instellingsdocumenten, statuten, bestuursreglement, bewonersreglement e.a.
- Vormgeven MRS, waaronder:
  - Tot stand komen zetelbezetting en alles wat ermee in verband staat, onder andere eventuele verkiezingen bewoners
  - In overleg met MRS leden en IenW: verder vormgeven thematafels, overleggen, werkvormen etc.
- Realisatie eerste fase digitaal portaal voor informatievoorziening
- Verkenning voorkeur en maken plan realisatie Omgevingshuis.

#### *Werkzaamheden ten dienste van de MRS*

Zoals het huidige ORS-secretariaat verantwoordelijk is voor het ondersteunen van de ORS, zo zal het bureau ondersteunende werkzaamheden ten dienste van de Maatschappelijke Raad Schiphol uitvoeren. Werkzaamheden zijn het beheer van de stichting, het plannen en voorbereiden van MRS-overleggen, het initiëren en bewaken van acties uit deze overleggen en het verzamelen en/of verstrekken van informatie op verzoek van MRS-leden en voorzitter.

#### *Werkzaamheden ten dienste van maatschappelijke participatie en onderzoek*

Het ondersteunend bureau organiseert en faciliteert overleggen. Ze begeleidt ook ondersteunende onderzoeken en second opinions.

In de totstandkoming van een participatieplan, kan de initiatiefnemer de hulp inschakelen van het ondersteunend bureau. Het gaat dan om bepalen van deelnemers, participatiemethoden e.d. Verder faciliteren ze de uitvoering in overleg met de initiatiefnemer.

Naast bewoners, experts en een brede maatschappelijke schil, wordt de MRS gevormd door een open schil. Dit is een open podium voor geïnteresseerden, die in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op een van tevoren gedefinieerd thema of vraagstuk. Daarnaast kunnen leden van MRS een gerichte flexibele raadpleging initiëren onder belanghebbenden die niet direct zijn vertegenwoordigd via de MRS zetels. Uitkomsten van deze raadplegingen dienen zichtbaar te zijn in de MRS uitingen.

De rol van het ondersteunend bureau van de MRS is om de inbreng in deze open schil te organiseren en faciliteren. Het gaat om het bewaken van afspraken over inbreng via open/flexibele schil, adviseren over te kiezen vormen van inbreng en/of raadpleging, alsmede het uitvoeren en begeleiden van raadplegingen.

### Werkzaamheden ten dienste van informatievoorziening en Omgevingshuis

De realisatie van het digitale portaal, het beheer ervan en de verkenning naar de doorontwikkeling van informatievoorziening en dienstverlening in een Omgevingshuis wordt om pragmatische redenen vooralsnog aangestuurd door het ondersteunend bureau van de MRS.

## 4.2 Bemensing

De inschatting van de benodigde vaste menskracht.

Bemensing		
Functie	Taken	FTE
Voorzitter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boegbeeld en lid dagelijks bestuur MRS</li> <li>• Voorzitten MRS-overleggen</li> <li>• Periodieke afstemming met IenW</li> </ul>	0,20
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiden ontwikkeling MRS en ondersteunend bureau en lid dagelijks bestuur MRS</li> <li>• Leiden en voorbereiden agendering ondersteunend bureau &amp; MRS</li> <li>• Beheren stichting: financiën, contact met en verantwoording richting RvT</li> <li>• Afstemmen met MRS belanghebbenden</li> </ul>	1
Participatiemanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparring partner voor initiatiefnemers in maken van participatieplannen</li> <li>• Ontwikkelen participatiemethoden</li> <li>• Faciliteren bijeenkomsten van thematafels</li> </ul>	1
Communicatie- en informatiemanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aansturen ontwikkeling digitaal portaal en doorontwikkeling naar Omgevingshuis</li> <li>• MRS communicatie faciliteren</li> </ul>	1
Projectmanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiëren en bewaken acties uit MRS-overleggen</li> <li>• Initiëren en bewaken acties uit overige overleggen (tafels)</li> <li>• Projectmatig vormgeven MRS ontwikkeling</li> </ul>	1
Officemanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Officemanagement voor stichting en ondersteunend bureau</li> </ul>	1
	Totaal	5,2

Tabel: Bemensing MRS ondersteunend bureau

De begroting van de bemensing is opgenomen in de totale concept begroting. Daarin zijn de additionele inhuurkosten voor de transitie eveneens ingeschat.



## H5: Participatie

### 5.1 Omgevingswet en Basis participatiekwaliteit luchtvaart

#### *Participatie in lijn met Omgevingswet*

De Omgevingswet bepaalt straks een verplichte ondergrens voor inspraak en participatie. Luchtvaart valt vooralsnog niet onder de Omgevingswet, maar IenW hecht er wel aan in lijn hiermee te handelen. De Omgevingswet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken in het vormgeven van participatie, maar stimuleert nadrukkelijk de vroegtijdige participatie en transparante afwegingen bij beleid, plannen en projecten. Het gaat niet alleen over het betrekken van belanghebbenden die mogelijke 'last' van de uitkomst van een project of activiteit ondervinden, maar ook partijen die er mogelijk voordeel bij hebben.

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Daaronder vallen niet alleen de formele momenten waarop partijen op grond van de wet zienswijzen kunnen indienen, maar juist ook het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvormingsprocedure aanvangt.

In het kader van participatie rondom Luchtvaart en dus ook Schiphol, betekent dit concreet dat alle maatschappelijke groepen en individuen die door luchtruim- of -havengebruik en veranderingen worden geraakt<sup>10</sup>, vroegtijdig betrokken worden bij de voorgenomen besluitvorming daarover.

#### *Toepassen van de basis participatiekwaliteit luchtvaart*

De directie Luchtvaart van het ministerie van IenW heeft acht succesfactoren omarmd die zijn gebaseerd op de internationale kaders IAP2<sup>11</sup> en aangescherpt aan de hand van de principes van CLEAR<sup>12</sup>, de principes van Aarhus en Rijksbrede Code maatschappelijke participatie. De adviezen van de commissie Cohen, Van Geel, Lessen in Participatie en de Nationale Ombudsman onderstrepen de succesfactoren. Een en ander, inclusief de acht succesfactoren, is verwoord in de basis participatiekwaliteit luchtvaart, zie bijlage 4.

Voor een nieuw initiatief waarbij organisaties, overheden, maatschappelijke groepen en bewoners worden geraakt, start de initiatiefnemer<sup>13</sup> een participatieproces gebaseerd op de basis participatiekwaliteit luchtvaart. De succesfactoren zijn de principes van waaruit wordt gewerkt. Uit ervaring is gebleken dat in succesvolle participatietrajecten aan deze factoren is voldaan. De succesfactoren zijn echter geen stappenplan of garantie voor een goed participatieproces. De invulling van elke succesfactor is maatwerk. De 8 succesfactoren zijn:

1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door beleid/besluitvorming geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) worden tijdig betrokken
2. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren en worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat

<sup>10</sup> Bedoeld wordt dat mensen die een merkbare verandering in de huidige situatie kunnen gaan ervaren worden betrokken. Geraakt worden is een subjectief begrip en behoeft verdere precisering en/of een mate van impact.

<sup>11</sup> International Association for Public Participation

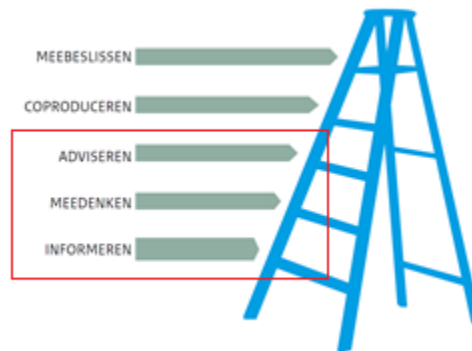
<sup>12</sup> Choices, Listening, Expression, Accountability en Relationships

<sup>13</sup> Initiatiefnemers kunnen zijn: Luchtverkeersdienstverleners (LVNL, MUAC, CLSK); luchtruimgebruikers: AOC-houders; luchthavenautoriteiten/exploitanten; luchtvaart koepelorganisaties (o.a. KNVvL, AOPA, NACA en NVL); bevoegd gezag: ministerie van Defensie en/of Infrastructuur en Waterstaat ('competent authority'); provincie(s).

3. Er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan
4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd
5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces
6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend
7. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen
8. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

#### *Participatie in relatie tot besluitvorming*

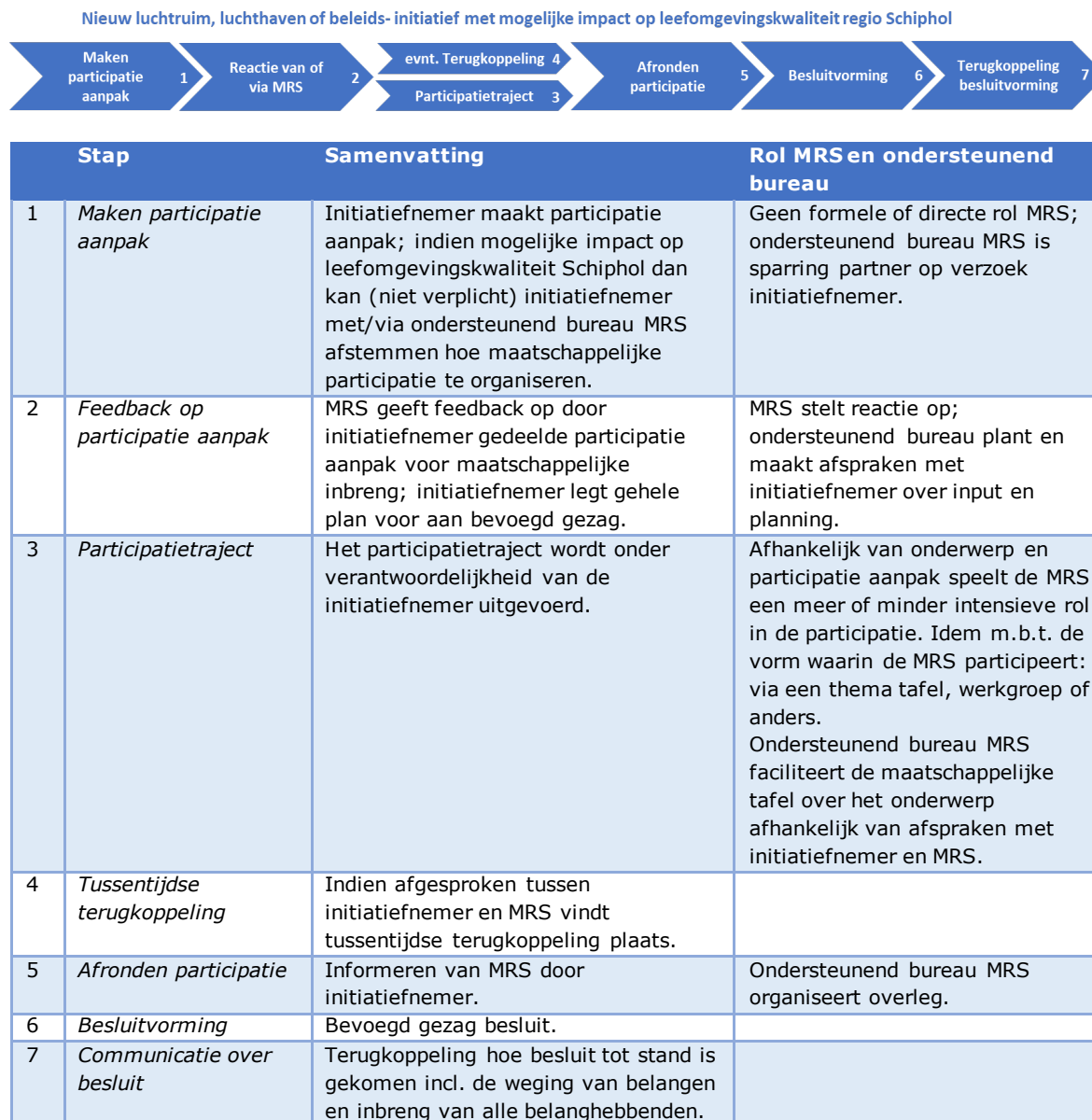
Bij het beschrijven van de participatie aanpak (succesfactor 3) kan aan de hand van de participatieladder de mate van participatie van de verschillende doelgroepen worden bepaald. De ladder onderscheidt vijf niveaus met een oplopende vorm van betrokkenheid. De participatie van de MRS richt zich op informeren, meedenken en/of adviseren; tenzij voor een onderwerp of thema specifieke afspraken zijn gemaakt met de initiatiefnemer en/of bevoegd gezag.



Figuur: Participatieladder

#### *MRS betrokkenheid in participatie aanpak*

De MRS heeft een rol in het reageren op door initiatiefnemers opgestelde participatieplannen wanneer er een link is met de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol. Daarnaast kan de MRS zelf deelnemer zijn in participatie in directe zin of indirect betrokken zijn via de thematafels zoals beschreven in hoofdstuk 2.



Figuur: Participatieproces en MRS

### Relatie met Wet luchtvaart artikel 5.11

Bovenstaande succesfactoren en inrichting van het participatieproces zijn afgestemd op en met de lopende update van het Wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures (op basis van Wet luchtvaart, artikel 5.11). De minister van Defensie en de minister van IenW (tezamen bevoegd gezag) zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van wijzigingen ten aanzien van luchtruim en vliegprocedures. Ten behoeve van de invulling van participatie is voor initiatiefnemers van een luchtruimwijziging een handreiking participatie opgesteld. De handreiking is in lijn met de hiervoor geschetste context voor participatie

## 5.2 Verbreding deelname en nieuwe participatievormen

Een expliciete opdracht bij het ontwerpen van de MRS is het verbreden van de doelgroepen die participeren en het toepassen van nieuwe participatievormen. Bij verbreding van de doelgroepen gaat het om het bereiken van doelgroepen die niet vanzelfsprekend aansluiten, omdat ze niet direct zijn vertegenwoordigd door een MRS-zetelhouder of niet warm lopen voor of bekend zijn met vaste structuren zoals we creëren met een MRS. Dit vereist een morele inspanningsplicht om buiten de bekende en gevestigde partijen, participanten te bereiken. Deelname van nieuwe participanten kan leiden tot nieuwe invalshoeken, kennismobilisatie, groter draagvlak voor de MRS-inbreng in de omgeving en daarmee een grotere impact hebben op de besluitvorming van het bevoegd gezag.

De verbreding van de groep participanten in een specifiek participatietraject is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer maakt een participatie aanpak en inventariseert, al dan niet met hulp van het ondersteunend bureau van de MRS, welke doelgroepen op welke wijze worden betrokken.

De MRS heeft een open schil waarin mensen uit de omgeving welkom zijn om een bijdrage in de dialoog te leveren. Daarnaast kan er, in overleg met initiatiefnemer, en afhankelijk van thema en vraag ook door de MRS rechtstreeks geraadpleegd worden buiten de vaste achterbannen. Het ondersteunend bureau kan die raadpleging faciliteren met haar kennis over methoden en de daarvoor ontwikkelde en nog verder uit te breiden gereedschapskist. MRS leden zijn altijd welkom deel te nemen in de open schil.

Berenschot geeft in haar rapportage aan dat meedoen in participatie, niet langs de meetlat van de representatieve democratie moet worden gelegd. Belangrijker dan meerderheden in opvattingen is dat eenieder die wil participeren ook de gelegenheid krijgt. In het rapport worden verschillende vormen van participatie genoemd die selectief ingezet kunnen worden<sup>14</sup>: Voor raadpleging van brede doelgroepen zijn dat bijvoorbeeld: internetpanel, raadspanel, e-participatie, enquête of een zogenaamde deliberatieve peiling<sup>15</sup>. Participatiemethoden voor specifieke doelgroepen zijn bijvoorbeeld een burgerpanel/focusgroep, debatwedstrijd, ambassadeursnetwerk, burgeradvieskring, designworkshop, consensusconferentie of zogenaamde motiemarkt<sup>16</sup>.

De Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) is een vorm die hier in past. Er is mee geëxperimenteerd in het ontwerpproces van de MRS en Omgevingshuis.

## 5.3 Participatieve Waarde Evaluatie (PWE)

Parallel aan het verzamelen van de input uit de ontwerpessies met alle betrokken belanghebbenden, is er een onderzoek gedaan naar wat de brede samenleving vindt van de taken en prioriteiten voor de MRS en Omgevingshuis. Om deze kennis te genereren hebben is de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) methode gebruikt. Burgers worden als het ware op de stoel van de overheid gezet. In een online omgeving wordt aan burgers gevraagd wat zij zouden adviseren aan de overheid als zij in de schoenen van de beleidsmaker zouden staan. Dit levert een beeld op van voorkeuren van omwonenden over de wenselijkheid van mogelijke taken van de MRS en Omgevingshuis en waarden die onder deze voorkeuren liggen.

Een representatieve panelgroep van 2572 omwonenden van Schiphol heeft deelgenomen aan de PWE. Daarnaast hebben 224 omwonenden meegedaan na een open uitnodiging in lokale media en via social media. De twee groepen dragen bij aan de kernwaarden van burgerparticipatie:

<sup>14</sup> Deelrapportages Berenschot ter ondersteuning van het advies van Pieter van Geel in 2020, blz. 45, tabel 11

<sup>15</sup> Fishkin & Luskin, 2005

<sup>16</sup> Gelegenheid tot het promoten van een idee

1. Representativiteit: participerende burgers moeten een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van de voorkeuren van de Nederlandse bevolking, in dit geval de bewoners van de Schiphol regio
2. Inclusiviteit: alle Nederlanders die hun voorkeuren willen doorgeven aan de overheid moeten de kans krijgen om aan het onderzoek deel te nemen.

Ter afronding worden eindresultaten van de PWE besproken in een focusgroep met 8 burgers die in de buurt van Schiphol wonen met als doel het checken van conclusies en waar nodig concretiseren ervan. Daarnaast worden in de loop van de zomer 2022 twee focusgroep bijeenkomsten met jongeren georganiseerd om meer inzicht te krijgen hoe deze specifieke doelgroep te betrekken in de Schiphol participatie in het algemeen en de MRS in het bijzonder.

PWE is in Nederland al eerder toegepast voor het opstellen van coronabeleid op de lange termijn (Geijssen et al., 2022). Ook werd deze methode ingezet voor de evaluatie van transportbeleid (Mouter et al., 2021a), de energietransitie (Mouter et al., 2021b) en beleid ter bescherming tegen overstromingen (Mouter et al., 2021c).

Het is duidelijk dat bewoners die behoren tot 'het stille midden' hebben meegedaan aan het onderzoek: Driekwart van de deelnemers uit het internetpanel zegt nooit hun mening te hebben laten weten. In de open raadpleging is dit bijna de helft. Meer dan 60 procent van de respondenten geeft aan positief te zijn over raadplegingen als deze om hun mening te kunnen geven en zijn bereid vaker op deze wijze te participeren. De resultaten zijn aansporing om dit instrument vaker in te zetten op initiatief van de MRS om zo inbreng te krijgen van personen die zich niet regelmatig uitspreken of aanwezig zijn bij georganiseerde participatiemomenten. Er ontstaat bovendien een genuanceerder beeld over wat de respondenten belangrijk vinden, in vergelijking met traditionele onderzoeken. Gezien de kosten is het echter een instrument om gericht en specifiek in te zetten.

In de hoofdstukken over MRS en Omgevingshuis zijn de inhoudelijke conclusies samengevat van de uitkomsten van de uitgevoerde PWE. In de bijlage is de gehele samenvatting opgenomen.

## H6: Financieel

### Reguliere begroting MRS

De te verwachten jaarlijkse begroting van de MRS bedraagt 1.250.000,-.

Reguliere MRS begroting (2023)	
Post	Bedrag
Lonen en salaris	700.000
Bureaunkosten	250.000
Inhoudelijke programmering	300.000
totaal	1.250.000

Tabel: Reguliere MRS begroting

In bovenstaande begroting zijn ook opgenomen de loonkosten voor de secretaris en onderzoekskosten die voorheen door IenW zijn betaald. Daarnaast zijn er ook (structurele) posten in de onderhanden begroting opgenomen die voorheen slechts incidenteel door de ORS zijn opgepakt, waar deze aanvullend door IenW zijn vergoed aan de hand van zogenaamde incidentele subsidies.

De basis voor de reële toename van de operationele kosten is de omvangrijkere inhoudelijke programmering die wordt verwacht in vergelijking met die van de ORS in de afgelopen jaren. Deze nieuwe omvang leidt tot hogere bureaunkosten, waaronder onderzoekskosten, en meer benodigde capaciteit. Concreet:

- De aansturing van de ontwikkeling van de informatievoorziening en het beheer ervan wordt vanuit het ondersteunend bureau gedaan (1 fte)
- Het gaan werken met participatieplannen en de daarbij te verlenen ondersteuning en facilitering van de uitvoering is een nieuwe taak (1 fte)
- De vergoeding van bewoners wordt verhoogd
- De begroting voor onderzoek en joint fact finding is gebaseerd op ervaringscijfers en verhoogd met 100.000 euro ten opzichte van de ORS begroting in het verleden (referentiejaar met een relatief volle inhoudelijke agenda en projecten).

### Toelichting begroting

Lonen en salarissen betreffen in totaal 5,2 fte waar onder de voorzitter en secretaris. De post voor bureaunkosten omvat naast fysieke faciliteiten ook de vergoedingen voor de Raad van Toezicht en MRS leden.

Vergoeding MRS leden		
	Huidige ORS vergoeding (individu/euro's/jaar)	Voorstel MRS vergoeding (individu/euro's/jaar)
Vergoeding bewoners	3.518	8.177
Vergoeding experts	n.v.t.	1.227 <sup>17</sup>
Vergoeding RvT	Voorzitter: 2.392 RvT leden: 1.840	Voorzitter: 2.392 RvT leden: 1.840
Totaal <sup>18</sup>	43.092	95.817

Participatie door burgers wordt in het algemeen in Nederland niet vergoed. De inspanning, kennis en ervaring die benodigd is om van betekenis in de MRS te kunnen zijn rechtvaardigt echter een vergoeding. In de ORS ontvangen clustervertegenwoordigers die deelnemen aan het Regioforum een vergoeding ter hoogte van 25 procent van de geldende maximumvergoeding voor werkzaamheden van raadsleden van gemeenten met 40.000 - 60.000 inwoners. In de begroting voor 2023 ontvangen alle bewoners die lid zijn van de MRS een vergoeding ter hoogte van 50 procent van de geldende maximumvergoeding. De experts ontvangen ook een vergoeding. Vertegenwoordigers in de brede maatschappelijke schil ontvangen geen vergoeding. Deelname via de zogenaamde open schil wordt niet vergoed. Incidenteel en afhankelijk van een specifiek participatietraject wordt soms een kleine vergoeding gegeven aan deelnemers aan bijvoorbeeld een panel. Deze kosten, indien ze er überhaupt zijn, zijn opgenomen in de kosten voor de inhoudelijke programmering.

De kosten voor inhoudelijke programmering zijn afhankelijk van de inhoudelijke MRS agenda en de activiteiten die daar uit voort komen. De weergegeven schatting is gebaseerd op ervaringen uit het verleden met betrekking tot hindermitigatieprojecten en een inschatting van participatietrajecten voor beleidsvraagstukken op het gebied van leefomgevingskwaliteit. De begroting voor onderzoek en joint fact finding is gebaseerd op ervaringscijfers en verhoogd met 100.000 euro ten opzichte van de ORS begroting in het verleden (referentiejaar met een relatief volle inhoudelijke agenda en projecten).

#### Transitiekosten

De transitiekosten in Q4 2022 om de MRS te realiseren conform de voorstellen in deze rapportage bedragen 116.800 euro (juridische documenten, huisstijl en bewonersverkiezingen c.q. selectie). De benodigde menskracht voor de transitie is opgenomen in de huidige ORS/SOORS begroting van 2022 en bovenvermelde reguliere begroting voor 2023.

#### Kosten informatievoorziening en Omgevingshuis

De kosten voor de realisatie van een digitaal portaal, de verkenning van de het gewenste niveau en vorm van dienstverlening in een Omgevingshuis zijn niet in het bovenstaande opgenomen, behalve 1 fte, vanaf 2023, voor aansturing van deze ontwikkeling. Het voorstel is om vooralsnog deze kosten voor realisatie portal en ontwikkeling van het Omgevingshuis te alloceren bij de MRS. Afhankelijk van de verkenning en besluitvorming over de gewenste positionering van een Omgevingshuis zal dit mogelijk veranderen in de toekomst.

Kosten voor de doorontwikkeling van het digitale portaal in 2023 en verbreding van dienstverlening zijn volledig afhankelijk van nog te onderzoeken, concretiseren en te kiezen mogelijkheden. In onderstaand begroting is een stelpost opgenomen. De kosten in 2022 voor het

<sup>17</sup> In de begroting is vooralsnog uitgegaan van een vergoeding voor experts/wetenschappers; nader te bepalen afhankelijk van aanstelling op persoonlijke titel of formeel namens een instituut of organisatie

<sup>18</sup> Het totaal is gebaseerd op 10 bewoners, 5 experts en 3 RvT-leden (met 6 RvT vergaderingen per jaar)

realiseren van de eerste stap van het digitaal portaal en de verkenning die gaat leiden naar bovenvermelde opties en keuzes is eveneens begroot.

<b>Inschatting kosten Omgevingshuis</b>		
<i>Post</i>	<i>Q4 2022</i>	<i>2023</i>
Ontwerp en realisatie digitaal portaal	300.000	
Verkenning volgende stappen Omgevingshuis	100.000	
Realisatie doorontwikkeling Omgevingshuis informatievoorziening en dienstverlening, incl. onderhoud		PM
totaal	400.000	PM

Tabel: Inschatting kosten Omgevingshuis

### *Financiering*

Om per 1 januari 2023 vorm en inhoud te kunnen geven aan een Maatschappelijke Raad Schiphol, zijn er voorbereidende maatregelen nodig in het vierde kwartaal van 2022. De hiermee gepaard gaande transitiekosten zijn niet opgenomen in de begroting van 2022. Voor de transitiekosten in 2022 zal een zogenaamde incidentele subsidie door de ORS worden aangevraagd bij IenW direct na besluitvorming over het MRS voorstel. Tegelijkertijd een incidentele subsidie worden aangevraagd voor de financiering van bovenvermelde realisatie van het digitale portaal en de verkenning van volgende stappen van het Omgevingshuis.

Eveneens zal na besluitvorming over het MRS voorstel de formele jaarlijkse subsidiebeschikking voor 2023 aangevraagd worden, gebaseerd op de bovenstaande begroting.



## H7: Volgende stappen

### *Besluitvorming*

Besluitvorming over de voorstellen in deze rapportage vindt plaats door de minister. De minister zal de Tweede Kamer hierover inlichten.

### *Na besluitvorming*

Na besluitvorming kan de realisatie van de MRS worden gestart. De nieuw aan te stellen secretaris van het toekomstig ondersteunend bureau MRS, dan formeel nog secretaris ORS, leidt deze realisatie. Doel is per 1 januari een volledige MRS te hebben gerealiseerd conform de voorstellen in deze rapportage. Belangrijkste prioriteiten:

1. Bemensing ondersteunend bureau MRS
2. Samenstellen MRS, waaronder:
  - Verkiezingen en/of selectie van bewoners vormgeven en uitvoeren, afhankelijk van gemaakte keuzes in de besluitvorming
  - Benaderen en benoemen MRS leden in de andere schillen: experts/wetenschappers en de leden van de brede maatschappelijke schil
3. Juridische instellingsdocumenten maken/aanpassen
4. Financiering en begroting definitief vormgeven
5. Samenwerking MRS en luchtvaartsector voorbereiden
6. Inhoudelijke MRS agenda handen en voeten geven, onder andere in afstemming met IenW
7. Aansturen ontwikkeling digitaal portaal en verkenning Omgevingshuis.

IenW heeft als belangrijkste taken direct volgend op besluitvorming:

1. Werven en benoemen van een MRS voorzitter, in afstemming met MRS leden
2. Input verstrekken voor en afstemmen van de inhoudelijke MRS werkagenda
3. Aanpassen Regeling CROS en voorbereiden aanpassingen in Wet luchtvaart ten aanzien van de rol en taak van de MRS in het algemeen en de appreciatieverplichting in het bijzonder.

## H8: Bijlagen

### Bijlage 1 Ontwerpvoorkeuren ORS leden

ORS bewoners KCCA	
Wens/visie/standpunt	Opmerking
<i>Doel en betekenis MRS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opdracht = advies geven over verbeteren leefomgeving Schiphol</li> <li>• Adviseren over de door het Rijk vast te stellen landelijke kaders, normen en modellen (leefomgevingskwaliteit, netwerkkwaliteit, participatiekwaliteit) voor het vliegverkeer op Schiphol</li> <li>• Binnen de door het Rijk vastgestelde kaders, normen en modellen adviseren over welke maatregelen lokaal nodig zijn om aan de basiskwaliteit te voldoen in alle regio's rondom Schiphol (differentiatie)</li> <li>• MRS is ook betrokken in SLS maatregelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebruik definitie leefomgevingskwaliteit van NOVI</li> <li>• Status van en vastlegging conform Kaderwet adviescolleges (vergelijk met Gezondheidsraad)</li> </ul>
<i>Positionering en bevoegdheden</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appreciatieverplichting (minimaal dezelfde adviesbevoegdheid als huidige ORS); overweeg aansluiting bij adviescolleges zoals in Kaderwet Adviescolleges</li> <li>• Doorzettingsmacht</li> <li>• Gevraagd en ongevraagd advies aan IenW/minister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Level playing field met sector en overheid creëren m.b.t. kennis (onderzoeksbudget, raadpleging experts, ondersteunend bureau)</li> </ul>
<i>MRS structuur</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenstelling: maximaal 15 leden: 10 bewoners (regio), 1 Natuur en Milieufederatie Nood Holland, 1 VNO-NCW, 3 institutionele zetels experts (RIVM, GGD, externe participatiedeskundige)</li> <li>• Bewoners (ervaringsdeskundigen) zelf aan tafel, per gebied 58 en 45dB Lden (verbreding huidige 48dB naar WHO norm ipv buiten-buiten gebieden)</li> <li>• Kiesstelsel: getrapte vertegenwoordiging</li> <li>• Maximale zittingsduur van MRS leden</li> <li>• Financiering MRS in wet- en regelgeving vastleggen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexiteit materie vereist goed kennisniveau van bewoners</li> <li>• Maak financiële vergoeding bewoners beter dan huidige (inzet/tijd is aanzienlijk)</li> <li>• Getrapte vertegenwoordiging als startpunt: buurtbeheer, wijkraden en bewonersverenigingen hebben taak om leefbaarheid buurten te vergroten</li> <li>• Erken binnen-/buitengebied als specifieke doelgroep</li> </ul>
<i>Governance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 onafhankelijk voorzitter (uit de regio, voorzitterskwaliteiten, werving en selectie samen met bewoners)</li> <li>• Interne wijze van werken en omgang wordt geregeld via 'good governance' gebruik: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ instellingsdocument/ charter</li> <li>○ huishoudelijk reglement (besluitvorming, agendering, woordvoering)</li> <li>○ gedragscode</li> <li>○ kwaliteitseisen aan organisaties i.h.a.</li> <li>○ het aansluiten bij Governance code Openbaar Bestuur</li> </ul> </li> </ul>	
<i>MRS agenda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Startagenda met cruciale onderwerpen is essentieel voor succes en draagvlak</li> </ul>	
<i>Participatie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvullen participatiemethoden (internetconsultaties, huiskamergesprekken, critical reviews, PWE, participatieplannen etc.) leidt tot verbreding draagvlak</li> <li>• Overweeg insprekrecht (spreekuur) voor (bewoners)organisaties die niet permanent vertegenwoordigd zijn, maar wel een belang naar voren willen brengen (dialoogfunctie)</li> <li>• Openbare MRS agenda's</li> </ul>	

<i>Ondersteunend bureau</i>	
Geen additionele uitspraken	
<i>Diversen</i>	
Geen additionele uitspraken	

<b>ORS bewoners (excl. KCCA)</b>	
<b>Wens/visie/standpunt</b>	<b>Opmerking</b>
<i>Doel en betekenis MRS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MRS werkt aan een optimale luchtvaart voor Nederland en staat voor algemene bescherming tegen inbreuken van de luchtvaart op levenssfeer, nachtrust, gezondheid, veiligheid, milieu en klimaat</li> <li>• Complexe maatschappelijke vraagstukken rond economie, leefbaarheid, gezondheid, veiligheid, milieu, klimaat en woningbouw zijn een grote uitdaging, waarbij een groot maatschappelijk draagvlak essentieel is</li> </ul>	Wanneer overheid burgers voldoende beschermt (minimale leefomgevingskwaliteit + afdwingbare en wettelijke geborgde normen) is een MRS niet nodig
<i>Positionering en bevoegdheden</i>	
<p>Maak naast een MRS ook een RLV (Raad voor de Luchtvaart) en een Federatie van samenwerkende bewonersgroepen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RLV: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Werkt in opdracht van IenW/minister</li> <li>○ Financiert onderzoek naar maatschappelijke vragen over luchtvaart</li> <li>○ Onderzoek betreft ook relatie met economie, leefbaarheid, gezondheid, veiligheid, milieu, klimaat en woningbouw</li> <li>○ RLV werkt samen met MRS en NWO (Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek)</li> </ul> </li> <li>• MRS: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fungeert als begeleidingscommissie van de RLV (uitwerken vraagstelling onderzoek, beoordelen onderzoeksopzet, beoordelen tussenresultaten)</li> <li>○ Geeft appreciatie en advies m.b.t. luchtvaartbeleid n.a.v. uitgevoerde onderzoeken</li> </ul> </li> <li>• Federatie van samenwerkende bewonersgroepen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participeren namens bewoners in hindermitigatie projecten in directe dialoog met gemeenten en provincies; hindermitigatie projecten gaan dus niet via of in de MRS</li> <li>○ Vertegenwoordigers in Federatie kiezen de bewoner MRS afvaardiging</li> </ul> </li> </ul>	De visie van de ORS bewoners is in de loop van de ontwerpessies ontwikkeld naar een structuur waarin naast de MRS een RLV en Federatie van bewonersgroepen bestaan; de scheiding tussen RLV en MRS houdt deskundigheid en belangen gescheiden
<i>RLV/MRS/Federatie structuur</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• RLV: <p>Samenstelling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voorzitter: onafhankelijke deskundige, bijvoorbeeld hoogleraar sociologie/sociale geografie/politicologie/milieukunde</li> <li>○ Secretariaat met gepromoveerde onderzoekers bij voorkeur met parttime academische aanstelling/onderzoeksinstituut</li> <li>○ Ad hoc commissies met ondersteuning van een secretaris</li> <li>○ Openbare verklaring van commissieleden van eventuele conflicts of interest</li> </ul> </li> <li>• MRS: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bewoners</li> <li>○ Werkgevers en werknemers</li> <li>○ Milieubeweging</li> <li>○ Vertegenwoordigers IenW</li> <li>○ Ondersteuners uit ondersteunend bureau MRS</li> </ul> </li> <li>• Federatie van samenwerkende bewonersgroepen:</li> </ul>	

<p>5 vertegenwoordigers per Schiphol sector; vertegenwoordigers van erkende Schiphol organisaties, grootte achterban niet belangrijk; 25 federatieleden kiezen 5 MRS leden op basis van specifieke competenties (bijvoorbeeld geluid/techniek, participatie/communicatie, natuur/klimaat, uitstoot/gezondheid, veiligheid, recht/politiek); sectoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Noord voor trechter Polderbaan en Zwanenburgbaan,</li> <li>○ Zuid voor trechter Kaagbaan,</li> <li>○ Zuidoost voor trechter Aalsmeerbaan,</li> <li>○ Oost voor trechter Buitenveldertbaan,</li> <li>○ Amsterdam voor Oostbaan en startroutes in noordelijke richting naar het zuiden</li> </ul>	
<i>Governance MRS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelement van orde om alleen opkomen voor eigen regio te voorkomen</li> <li>• Leden MRS door minister benoemd</li> <li>• Onafhankelijke voorzitter en ondersteunend bureau</li> <li>• Werkwijze MRS vastleggen (door leden) in reglementen: financiële afspraken, rechten leden, bemensing ondersteunend bureau</li> </ul>	
<i>MRS agenda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schiphol vraagstukken in relatie met economie, leefbaarheid, gezondheid, veiligheid, milieu, klimaat en woningbouw</li> <li>• MRS kan regionale en nationale luchtvaartvraagstukken bevatten</li> </ul>	
<i>Participatie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanent participatie i.p.v. herhalende participatie</li> <li>• Inspreekrecht (spreekuur) in de MRS, bijvoorbeeld in een tweede deel van de vergadering</li> <li>• Openbare agenda's en uitnodigen tot inbreng</li> <li>• Onderzoek nieuwe vormen van participatie</li> <li>• Maximale zittingsduur van MRS leden</li> </ul>	
<i>Ondersteunend bureau</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Level playing field creëren tussen sector, overheid en kwaliteit adviezen van MRS door ondersteunend bureau</li> <li>• Samenstelling: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voorzitter door MRS gekozen</li> <li>○ Ervaren methodoloog</li> <li>○ Secretariële ondersteuning: MRS, verbinding federatie bewonersgroepen, externe/interne communicatie; verbinding met omgevingshuis</li> <li>○ Deskundigen (op afroep beschikbaar)</li> </ul> </li> </ul>	
<i>Diversen</i>	
<p>BRS positie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicitering van verhouding BRS en MRS is nodig</li> <li>• Afstemming BRS – IenW op beleidsthema's is niet efficiënt en onvoldoende transparant</li> </ul>	

## Natuur en Milieufederatie Noord Holland

### Wens/visie/standpunt

Opmerking

#### Doel en betekenis MRS

- Vanaf het begin MRS betrekken bij nieuw beleid dat leefomgevingskwaliteit Schiphol raakt
- Adviseren over beleid voordat voorstel naar Tweede Kamer gaat; niet achteraf of parallel
- Effecten bespreken van bestaand beleid in dialoog met sector en overheid

<ul style="list-style-type: none"> <li>MRS wordt geïnformeerd of geconsulteerd (afhankelijk van impact van onderwerp) over nationale luchtvaart vraagstukken</li> </ul>	
<i>Positionering en bevoegdheden</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formele adviesfunctie (wettelijk geregeld) voor beleid met verwachte directe impact op leefomgevingskwaliteit Schiphol</li> <li>Echte invloed komt door respect dat MRS krijgt en weet te verdienen</li> <li>MRS mag zelf agenderen, maar IenW is leidend in agenda, MRS moet niet zijn als een NGO die volledig onafhankelijk van de overheid opereert</li> </ul>	In de totstandkoming van de LVN, bijvoorbeeld, is er betrokkenheid van de MRS in de vorm van consultatie (geen formeel advies). Bij een onderwerp als de LVB Schiphol is er sprake van het uitbrengen van een formeel advies.
<i>MRS structuur</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Baanvertegenwoordiging: benodigde kennis om mee te kunnen praten is aanzienlijk en mate van hinder per locatie verschilt</li> <li>Samenstelling koppelen aan het doel: participeren, adviseren in zaken die effect hebben op leefomgevingskwaliteit Schiphol; niet over werkgelegenheidsvraagstukken bijvoorbeeld</li> <li>Vaste kern met zetels en eromheen een flexibele schil per vraagstuk, bijvoorbeeld via panels en apps</li> <li>Selectie: getrapte verkiezingen; clustervertegenwoordigers (10) wijzen 3 vertegenwoordigers aan voor College van Advies</li> <li>Werving: zetels voor wetenschappers (hoogleraren) ingevuld op persoonlijke titel, niet als formele vertegenwoordiging</li> <li>Specialistische expertise worden ingehuurd: wetenschappers met een zetel hebben een algemenere expertise zoals gezondheid of omgevingskwaliteit</li> <li>Achterban: MRS geeft opdracht om flexibele schil te regelen en te garanderen dat de bredere Schiphol omgeving is geraadpleegd (niet alleen eigen achterbannen)</li> </ul>	
<i>Governance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dagelijks bestuur, o.l.v. secretaris/directeur bereidt de MRS agenda voor en coördineert de totstandkoming van MRS adviezen</li> <li>MRS voorzitter is een inhoudelijk voorzitter, technisch voorzitter is onvoldoende</li> <li>Geen overeenstemming of besluiten noodzakelijk in MRS overleggen</li> </ul>	
<i>MRS agenda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Terrein van MRS is leefomgevingskwaliteit Schiphol</li> <li>Wonen en vliegen is ook een onderwerp voor MRS</li> <li>IenW geeft expliciet aan over welke onderwerpen ze de MRS gaat raadplegen en wat die raadpleging inhoudt</li> <li>Concretiseren van MRS agenda voor lange termijn helpt verwachtingen af te stemmen en voorkomt telkens ad hoc financiering van onderzoeken</li> <li>Hinderreductiemaatregelen bespreken in werkgroepen; bij onenigheid escalatie naar MRS</li> </ul>	BRS zou ook aan de MRS tafel moeten zitten; IenW die namens BRS spreekt is onvoldoende
<i>Participatie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>De initiatiefnemer verzoekt de MRS de maatschappelijke participatie te regelen per initiatief</li> </ul>	
Ondersteunend bureau	
Geen additionele uitspraken	
Diversen	
Geen additionele uitspraken	

LVNL / Luchthaven Schiphol	
Wens/visie/standpunt	Opmerking
<i>Doel en betekenis MRS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scope: beperken van negatieve impact van vliegoperatie op leefomgeving</li> <li>• Schiphol en LVNL zijn als initiatiefnemer de organisator van de participatie, waarvoor de MRS één van de platformen en opties voor dialoog is</li> <li>• MRS kanaliseert maatschappelijke participatie</li> </ul>	
<i>Positionering en bevoegdheden</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk bepaalt de algemene kaders waarbinnen participatie plaats kan vinden</li> <li>• MRS wordt geconsulteerd bij het bepalen van participatievormen en te betrekken belanghebbenden (participatieplan)</li> <li>• Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de regie over de participatie</li> <li>• De MRS is niet een exclusief platform voor alle participatie, maar ze kanaliseert wel de participatie van maatschappelijke groeperingen</li> </ul>	Het Rijk organiseert de brede discussie over het luchtvaartbeleid en LVNL/Schiphol nemen binnen die kaders, in overleg met de omgeving, initiatieven om de hinder in de omgeving van de luchthaven te beperken
<i>MRS structuur</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemende bewoners en maatschappelijke organisaties dienen een mandaat van hun achterbannen te hebben</li> <li>• Toegang tot wetenschappers en second opinions, incl. budget (geen vaste rol / zetel)</li> <li>• Nodig jongeren expliciet uit in participatie, maar creëer geen aparte zetel of iets dergelijks</li> <li>• Hinderbeperkende initiatieven met een lokaal of beperkt regionaal effect (zoals de aanpassing van een route) bespreken in werkgroepen, niet in de plenaire MRS</li> <li>• De MRS heeft een toegankelijk totaaloverzicht nodig van alle initiatieven die lopen en gaan lopen</li> <li>• Periodieke presentatie stand van zaken lopende initiatieven aan de MRS</li> </ul>	
<i>Governance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene categorisering maken van type veranderingen en mate en vorm van participatie die daarbij horen geeft houvast aan alle betrokkenen</li> <li>• Afstemming van verwachtingen over rollen en verantwoordelijkheden en expliciete IenW/MRS agenda om gericht en eenvoudiger te werken</li> <li>• Nieuwe cultuur om samen te werken: vastleggen in reglementen / spelregels</li> <li>• Erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen MRS en sector is net zo belangrijk als bevoegdheden en structuren</li> <li>• Transparantie van besluitvorming bij IenW en daadwerkelijk expliciet nemen van besluiten is nodig om de MRS werkbaar te maken en houden</li> </ul>	•
<i>MRS agenda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda voor afstemming met sector: hinderbeperking Schiphol</li> <li>• Een eventueel bredere agenda is een zaak tussen IenW en MRS</li> </ul>	
<i>Participatie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MRS is niet een exclusief platform voor alle participatie, maar ze kanaliseert wel de participatie van maatschappelijke groeperingen</li> </ul>	• Blijvende rol voor gemeenten en provincies in alle participatietrajecten is essentieel
<i>Ondersteunend bureau</i>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technisch voorzitter als een objectieve procesbegeleider</li> <li>• Idem voor secretaris in werkgroepen</li> <li>• Ondersteunend bureau kan sparring partner zijn voor initiatiefnemers in het maken van participatieplannen</li> </ul>	
<i>Diversen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Joint Fact Finding kis het belang van ieder, want het kan helpen tot beter gedragen voorstellen</li> </ul>	

<b>VNO-NCW / KLM</b>	
<b>Wens/visie/standpunt</b>	<b>Opmerking</b>
<i>Doel en betekenis MRS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangrijkste rollen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kennisfunctie: toegankelijk maken en duiden van kennis</li> <li>○ Adviesfunctie: geïnformeerd en geconsulteerd worden</li> <li>○ Maatschappelijke signaleringsfunctie</li> </ul> </li> <li>• MRS doet mee in joint fact finding in vraagstukken over hinder en leefomgevingskwaliteit</li> </ul>	Second opinions en contra-expertise kosten veel geld; toegevoegde waarde in verleden was beperkt; joint fact finding is waardevoller
<i>Positionering en bevoegdheden</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevoegd gezag of initiatiefnemers kunnen MRS raadplegen over hinder(reductie) en leefomgevingskwaliteit op regionaal Schiphol niveau</li> <li>• MRS kan via een participatieplan uitgenodigd worden te participeren bij vraagstukken over ruimtelijke ordening in Schiphol omgeving; het staat niet vanzelfsprekend op de agenda</li> <li>• MRS wordt geïnformeerd, niet geconsulteerd, bij nationale luchtvaart beleidsonderwerpen</li> <li>• MRS is geen exclusief platform voor participatie. MRS is één van de te consulteren en/of informeren partijen.</li> <li>• MRS hoeft niet unaniem te zijn in haar advies, er geen consensus noodzakelijk</li> </ul>	
<i>MRS structuur</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenstelling verbreden t.o.v. ORS met grote gebruikers van Schiphol, wetenschappers vanuit meerdere disciplines, reiswereld/toerisme, transport/logistiek</li> <li>• Jonge mensen moeten een plek krijgen; aantrekkelijk maken voor deze groep om bijdrage te leveren.</li> <li>• Flexibele of incidentele input verzamelen, via het ondersteunend bureau, afhankelijk van onderwerp; zo is het aantal zetels beperkt te houden</li> <li>• Geen complex MRS bouwwerk en interfaces door allerlei tafels en structuren; heldere en expliciete spelregels zijn het belangrijkste</li> </ul>	
<i>Governance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulteren van hinderreductie binnen een van te voren afgesproken toetsingskader (criteria gebruiken zoals die reeds waren vastgesteld door de ORS)</li> <li>• Bevoegd gezag weegt inbreng per vraagstuk en neemt besluit</li> </ul>	
<i>MRS agenda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mainport Schiphol is geen onderwerp voor de MRS (= nationaal beleid)</li> <li>• Nachtvluchten idem, eventueel wel in fase van analyseren van het vraagstuk (VNO-NCW)</li> <li>• Maak lijst met onderwerpen voor komende jaren en geef per onderwerp aan hoe de rolverdeling is tussen belanghebbenden en rol van MRS</li> </ul>	
<i>Participatie</i>	
Geen additionele opmerkingen	
<i>Ondersteunend bureau</i>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiseert het verzamelen van input uit de omgeving bijv. huiskamergesprekken/expert-/kennissessies</li> </ul>	
<p><i>Diversen</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• KLM draagt bij in de vorm van operationele kennis, niet financieel, want is geen lid van MRS</li> </ul>	



## Bijlage 2 Conclusies Participatieve Waarde Evaluatie

### Conclusies en implicaties

We concluderen dat vier taken van de Maatschappelijke Raad Schiphol populair zijn onder bewoners:

1. Het meedenken over de effecten van vliegverkeer op het dagelijks leven van mensen.
2. Het organiseren dat bewoners kunnen meedenken.
3. Op verzoek van de overheid advies geven over de besluiten die de overheid wil nemen.
4. Second opinion laten doen bij een onderzoek over de effecten van Schiphol.

Voor de eerste drie taken geldt dat deelnemers vooral normatieve redenen noemen voor burgerparticipatie ter onderbouwing van deze taken. De taken zijn volgens hen inherent belangrijk in een goed werkende democratie. De taken scoren ook goed op de inhoudelijke reden voor burgerparticipatie: inbreng van burgers kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van beslissingen verbetert. Het laten doen van een second opinion bij een onderzoek over de effecten van Schiphol wordt door veel deelnemers onderbouwd met instrumentele redenen. Men ziet deze taak als een middel om vertrouwen in onderzoek te vergroten en om de controleerbaarheid van de overheid te vergroten. Een reden om de second opinion taak toe te voegen aan de MRS kan zijn dat deze taak veel meer dan de andere taken tegemoet komt aan de behoeften van de groep bewoners die instrumentele argumenten voor burgerparticipatie belangrijk achten. Het valt op dat de taken die deelnemers hoog prioriteren allen reactief van aard zijn. De leden van de MRS geven een advies over besluiten die de overheid wil nemen of ze doen een second opinion op een onderzoek. Proactieve taken zoals ongevraagd advies en zelf onderzoeken bedenken scoren minder goed. Onder deelnemers van de open raadpleging is deze taak wel relatief populair, maar ook daar scoort hij niet in de top drie.

Als we kijken naar de groepen die plaats moeten nemen in de MRS, dan zien we dat deelnemers het erg belangrijk vinden dat groepen met verschillende belangen (mensen/partijen die voordeel en nadeel hebben van Schiphol) evenwichtig worden vertegenwoordigd in de MRS. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij het inrichten van de MRS. Kijkende naar de prioritering die deelnemers van het internetpanel aanbrengen rond de taken van het Omgevingshuis, dan zien we dat bewoners prioriteit geven aan taken die zorgen voor inclusiviteit (toegankelijkheid voor een grote groep mensen) en het bestaan van een plek waar je als bewoner op een goede manier terecht kan – en gehoord wordt - met vragen en klachten:

1. Kennis overzichtelijk en begrijpelijk maken;
2. Vragen beantwoorden van bewoners;
3. Er komt een onafhankelijke commissie. Hier kunnen bewoners terecht als ze niet tevreden zijn over hoe de overheid of Schiphol omgaat met klachten.

Deelnemers aan de open raadpleging geven vooral de voorkeur aan taken die gaan over het beter (online) ontsluiten van kennis. Het valt op dat sommige deelnemers aangeven niet te weten waar ze naartoe zouden moeten met vragen, waar we uit op kunnen maken dat deze deelnemers nog niet vertrouwd zijn met het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Het zou interessant kunnen zijn om in vervolgonderzoek te bestuderen hoeveel procent van de omwonenden rond Schiphol weten wat BAS is.

Het is opvallend dat verschillende deelnemers zowel bij taken van de MRS als het Omgevingshuis spontaan aangeven dat het belangrijk is dat ze efficiënt worden uitgevoerd. We hebben in dit onderzoek niet verder onderzocht welk percentage deelnemers dit een belangrijke waarde vindt die moet worden geborgd in het ontwerp van de MRS en het Omgevingshuis. Dit zou in verder onderzoek kunnen worden uitgezocht. Ook is het interessant om verder te onderzoeken hoe deze waarde eventueel zou kunnen worden geborgd. Hoe zou ervoor gezorgd kunnen worden dat taken efficiënt kunnen worden uitgevoerd en dat voorkomen wordt dat de MRS en het Omgevingshuis veel tijd moeten steken in de vragen, klachten en input van een paar bewoners, waardoor er beperkt tijd is voor het behandelen van vragen, klachten en input van andere bewoners en in het voorzien in andere behoeften van deze bewoners zoals toegankelijke informatie.

Nadat we Experiment 2 hadden laten uitvoeren door het internetpanel analyseerden we de kwalitatieve data. Uit deze analyse leidden we af dat een beperkt aantal deelnemers de kern van twee beleidsopties niet goed had begrepen. Daarom pasten we de teksten aan van deze twee

beleidsopties voor de open raadpleging. In de open raadpleging scoren deze beleidsopties anders dan in de raadpleging met het internetpanel. Het kan interessant om nog te onderzoeken met een nieuwe sample uit het internetpanel of deelnemers hetzelfde reageren op de aangepaste teksten. Tot slot is een bijzonder resultaat van dit onderzoek dat jongeren in vergelijking met ouderen relatief vaak aangeven dat ze geneigd zijn om te participeren via bijeenkomsten. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat jongeren ondervertegenwoordigd zijn in offline participatietrajecten. Het is interessant om te onderzoeken of het gat tussen intentie en gedrag kan worden gedicht door het format van bijeenkomsten en de onderwerpen die besproken worden meer aan te sluiten op de wensen van jongeren.

## Bijlage 3 Overzicht juridisch kader

Een overzicht van het huidige juridische kader waarbinnen de ORS opereert en dat herzien dient te worden met besluitvorming over de MRS, is hieronder weergegeven.

### *Wettelijke bepalingen ORS*

- Wet luchtvaart: bevat bepalingen ten aanzien van doel, samenstelling en uitvoering CROS.
  - Artikel 8.34 van de Wet luchtvaart stelt dat er een commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol (CROS) is en geeft aan welke instanties en organisaties daarin vertegenwoordigd zijn. NB: Bewoners worden hierin niet genoemd (maar waren in de wetwijziging voor de ORS, die niet in werking is getreden, wel al opgenomen).
  - Artikel 8.35 Wet luchtvaart bepaalt dat de CROS tot taak heeft om door overleg een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de leden van de CROS.
  - In artikel 8.36 is vervolgens bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat nadere regels stelt onder andere omtrent de taak en de samenstelling van de CROS. Dit is gebeurd in de Regeling CROS.
  - Verder stelt artikel 8.38 dat de CROS een bestuursreglement vaststelt dat de goedkeuring behoeft van de minister.
  - Experimenteerregeling: De Wet luchtvaart bevat alleen in artikel 8.23a een expliciete wettelijke adviestaak. Dit is het enige formeel-wettelijke adviesrecht van de ORS. Op grond van artikel 8.23a kan door de minister een regeling worden vastgesteld waarmee bij wijze van experiment wordt afgeweken van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (een zgn. experimenteerregeling), mits de CROS, bedoeld in artikel 8.34 of een ander bij ministeriële regeling aan te wijzen regionaal orgaan, bij advies heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving.
- Regeling CROS: Bevat aanvullende bepalingen ten aanzien van het doel, samenstelling en uitvoering CROS. Onder meer dat de CROS als taak heeft erop toe te zien dat aan de belangen van de organen en organisaties die in de commissie zijn vertegenwoordigd, zo veel mogelijk recht wordt gedaan, met inachtneming van de wettelijke voorschriften.
  - In artikel II, eerste lid, van de wijziging van de Regeling CROS ten behoeve van de transitie naar de Omgevingsraad Schiphol (ORS; Stcrt. 2014, 33130) is bepaald dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wijzigingsregeling de rol van de CROS wordt vervuld door de Omgevingsraad Schiphol. Dit betekent dat waar in de Wet luchtvaart en de Regeling CROS een taak is toebedeeld aan de CROS deze vanaf 26 november 2014 wordt uitgeoefend door de ORS.
- Wijzigingsregeling Regeling CROS (transitie Omgevingsraad Schiphol): Betreft de naamswijziging van CROS naar ORS en de aanpassing van de samenstelling ORS. Sinds de transitiebepaling in de wijzigingsregeling CROS van 2014 wordt de rol van de CROS vervuld door de ORS.
- Wijzigingswet Nieuwe Normen en Handhavingssstelsel (NNHS - in werking na KB): Bevat aangepaste bepalingen ten aanzien van doel, samenstelling en uitvoering ORS (nog niet in werking getreden en is overigens niet in lijn met de situatie per 1 januari 2022). In de wijziging van de Wet luchtvaart ten behoeve van het nieuwe normen- en handhavingssstelsel wordt in artikel 8.34 nader ingegaan op de verschillende ORS-geledingen ter vervanging van de CROS. In artikel 8.35 wordt vervolgens ingegaan op het doel en uitgangspunten van de ORS.
  - Verder voorziet het in deze wetwijziging opgenomen nieuwe artikel 8.17a in een wettelijke adviestaak van de ORS ten aanzien van de Gebruiksprognose van Schiphol.
  - *Overigens zijn bovengenoemde artikelen nog niet in werking getreden en niet in lijn met de situatie per 1 juli 2022. Ten behoeve van de opvolger van de ORS zal er een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in procedure moeten worden gebracht ter vervanging van de CROS.*

### *Overige bepalingen, reglementen en statuten*

- Instellingsdocument ORS. Bevat afspraken over doel, organisatie en werkwijze ORS.
- Bestuursreglement CROS/ORS 2019, afdeling Wet luchtvaart artikel 8.38 en regeling CROS: Bevat praktische bepalingen over onder meer contributie, samenstelling delegaties, vergaderingen.
  - Het bestuursreglement bepaalt dat de ORS een wettelijk overleg- en adviesorgaan van de Rijksoverheid inzake luchtvaart-aangelegenheden in de brede zin van het woord is. Desgewenst kunnen ook regionale en lokale besturen en sectorpartijen de ORS om advies vragen. Dit bestuursreglement is in de aanloop naar de transitie van de CROS naar ORS op 24 januari 2019 vastgesteld.
  - Het bestuursreglement is geen regelgeving. Daarom geeft de taakomschrijving in het bestuursreglement de ORS geen wettelijke adviesrecht. Het is voor de ORS echter wel het belangrijkste, voor de leden bindende document met betrekking tot de taken en werkwijze.
  - In artikel 16 staat dat de gedeputeerde Schiphol van de Provincie Noord-Holland in voorkomende gevallen als plaatsvervangend voorzitter optreedt. Met het uittreden van de BRS is dit niet meer van toepassing.
  - Het bestuursreglement kan op termijn worden aangepast ten behoeve van de opvolger van de ORS, uiteraard mits passend binnen de hierboven beschreven kaders van de wet. Ondertussen wordt volstaan met het borgen van de wijzigingen in het jaarplan ORS.
- Statutenwijziging SOORS 2015: Beschrijving van taken en rollen voorzitter, secretaris en Raad van Toezicht.
- Bewonersreglement ORS 2019: Bevat praktische bepalingen over clusters en benoeming van clustervertegenwoordigers.

## Bijlage 4 Basis participatiekwaliteit bij luchtvaart

### Basis participatiekwaliteit bij Luchtvaart

#### INHOUDSOPGAVE

1. Ambitie IenW en Luchtvaart
2. 8 Succesfactoren
3. Bijlagen

#### 1. AMBITIE IENW EN LUCHTVAART

De bestuursraad van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2021 met het Kompas volgende ambitie uitgesproken op het gebied van participatie:

*"We werken en denken vanuit de (maatschappelijke) opgave in het licht van de transitie slimme en groene mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie. Daarbij werken we van buiten naar binnen, transparant en zetten de burger/het bedrijf centraal. Vanaf het begin van de opgave wordt ook structureel over participatie nagedacht."*

*"We willen een overheid zijn die transparant is en in interactie met stakeholders (burgers en bedrijven) opereert."*

Om die ambitie te realiseren heeft de bestuursraad de kernwaarden van de International Association for Public Participation (IAP2) omarmd. Deze kernwaarden zijn vertaald door de directie Participatie in acht succesfactoren voor participatie. Vanuit de directie luchtvaart willen we participatie succesvol implementeren. Daarom werken we op basis van deze 8 succesfactoren. Met het gebruik van deze succesfactoren voldoen we aan de 'basis participatiekwaliteit luchtvaart'.

#### 2. 8 SUCCESFACTOREN

De succesfactoren zijn gebaseerd op de internationale kaders van [IAP2](#) en aangescherpt aan de hand van de principes van Aarhus en Rijksbrede Code maatschappelijke participatie. De adviezen van de commissie Cohen, Van Geel, Lessen in Participatie en de Nationale Ombudsman ondersteunen de succesfactoren en geven een aantal accenten weer. In de bijlage is een overzicht opgenomen.

---

#### TOEPASSING SUCCESFACTOREN

De succesfactoren zijn principes van waaruit wordt gewerkt wanneer je vanuit de directie Luchtvaart een participatieproces start. Uit ervaring is ook gebleken dat in succesvolle participatietrajecten aan deze factoren werd voldaan. De succesfactoren zijn echter geen stappenplan of garantie voor een goed participatieproces. Onderstaand zijn deze succesfactoren, met een korte toelichting beschreven. Deze toelichting dient als houvast en biedt enkele tips en voorbeelden. Hierbij wordt benadrukt dat de invulling van elke succesfactor maatwerk is.

De succesfactoren zijn bedoeld voor:

- ✓ Het op maat, voor jouw project/programma/dossier/besluit, ontwerpen van een participatieproces en het opzetten van een participatieplan
- ✓ Het evalueren en eventueel toetsen van een participatieproces en/of plan.
- ✓ Beargumenteren waarom in jouw, op maat gemaakte participatieproces, bepaalde succesfactoren niet worden meegenomen.

## Acht succesfactoren voor participatie

1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door beleid/besluitvorming geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) worden tijdig betrokken.

Met een stakeholderanalyse kan je in kaart brengen welke partijen relevant zijn. Hierin breng je in kaart met wie je allemaal te maken hebt: overheden, maatschappelijke organisaties, gebruikers, sectorpartijen, omwonenden, etc. Aan de hand hiervan kan je vervolgens bepalen welke partijen relevant zijn en wanneer en waarover je deze partijen wil betrekken. Wat tijdige betrokkenheid is, verschilt per situatie.

2. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren en worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat.

Toegang tot relevante informatie is belangrijk voor stakeholders. Een belangrijk aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat de informatie op een toegankelijke manier wordt gecommuniceerd en rekening houdt met mensen die mogelijk niet de kennis en/of middelen hebben om aan het participatieproces deel te nemen. Manieren om dit te doen zijn voortgangsbrieven, informatiebijeenkomsten, informatie op internet of ondersteunde video's. Tot slot is het belangrijk om na te gaan of de informatie toereikend genoeg is. Ervaren stakeholders ook daadwerkelijk dat ze voldoende zijn geïnformeerd? Waar nodig kun je ze van aanvullende informatie te voorzien.

3. Er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan.

In een participatieplan staat wat het doel is van de participatie, welke doelgroepen betrokken worden, wat de best passende strategie hiervoor is, tot welke aanpak dat leidt en hoe je omgaat met de opbrengsten van de participatie. Hiervoor kun je het format van Directie Participatie gebruiken: [format participatieplan](#). Schenk ook aandacht aan intern organisatie draagvlak voor dit plan. De omvang van het participatieplan hangt samen met de complexiteit van het participatieproces.

4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd

Om maximaal draagvlak te creëren voor je proces maak je de wijze van participatie met de omgeving/stakeholders bespreekbaar. Het draait hierbij om heldere afspraken over het participatieproces: het doel, hoe de input van participanten verwerkt wordt en op welke wijze een terugkoppeling over de afspraken en inbreng wordt georganiseerd.

5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces

Bestuurlijk draagvlak voor het participatieproces is belangrijk voor de uiteindelijke besluitvorming. Kijk daarom wie beslissingsbevoegd is binnen het project of programma en stem daarmee het participatieproces af.

6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend

Gedurende het participatieproces is het van belang om wensen en belangen van alle stakeholders transparant en navolgbaar inzichtelijk te maken. Dit kan met behulp van goede verslaglegging van participatiemomenten. Bij een langlopend programma kan actualisatie van de wensen/eisen ook relevant zijn gedurende het proces.

7. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen

Doel van het participatieproces is om inbreng vanuit het participatieproces integraal mee te wegen in het besluitvormingsproces. De opbrengst van een participatiemoment wordt meegegeven aan de beslisser, deze kan daar voor het besluit genomen worden kennis van nemen en het besluit daar ook op baseren. Trede op de participatieladder is hier van belang. Op deze manier voelen participanten zich serieus genomen.

8. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

Om stakeholders hiervan op de hoogte te houden geef je terugkoppeling van wat je precies gedaan hebt met hun input. Je licht toe welke punten wel bij het besluit zijn meegenomen, maar ook welke juist niet zijn meegenomen en waarom. Op die manier maak je inzichtelijk welke (conflicterende) wensen van stakeholders tegen elkaar zijn afgewogen en hoe dat tot het voorgenomen besluit heeft geleid.

---

#### JURIDISCH KADER

Bovenstaande ambitie, succesfactoren, randvoorwaarden en lessen zijn een aanvulling op het geldend juridisch kader. Vanaf juli 2022 bepaalt de Omgevingswet de juridische verplichtingen voor inspraak en participatie.

De Omgevingswet stimuleert daarbij nadrukkelijk de vroegtijdige participatie en transparante afwegingen bij beleid, plannen en projecten.

Kortom, het is belangrijk dat er bij ieder project/dossier/programma op het juiste, ambtelijke en politieke, niveau een bewust besluit wordt genomen over een participatieproces dat passend is bij de opgave, de belangen die op het spel staan en de politieke beïnvloedingsruimte. Een proces dat recht doet aan de belangen en kennis van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, dat alle betrokkenen het gevoel geeft dat ze zorgvuldig betrokken zijn en dat de kans op verassingen in het besluitvormingsproces verkleint.

### 3. BIJLAGEN

In deze bijlage is een toelichting gegeven op de verschillende elementen die van belang zijn voor de participatie binnen Luchtvaart. In de succesfactoren komen al deze elementen terug.

#### DE LUCHTVAARTNOTA

De luchtvaartnota vereist ten aanzien van participatie dat er sprake is van een helder besluitvormingsproces waarbij belanghebbenden hun ideeën en belangen evenwichtig in kunnen brengen. Hierbij benadrukken zij de volgende prioriteiten:

- ✓ Het versterken van de regie van het Rijk met de juiste betrokkenheid van de omgeving.
  - De verschillende rollen, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van betrokkenen bij het luchtvaartbeleid worden duidelijk en expliciet gemaakt, in lijn met bestuur en samenwerking.
  - De vormgeving van participatie wordt ingevuld door de verantwoordelijke partij voor besluitvorming. De wijze van participeren en het besluitvormingsproces moeten vooraf inzichtelijk en duidelijk zijn voor betrokkenen.
  - N.a.v. het advies van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) wordt gewerkt aan de inrichting van de overlegstructuur. Per overleg wordt vastgesteld welk onderwerp wordt besproken, met welke doel en op welke wijze betrokkenen hun inbreng kunnen leveren. Ook de integraliteit tussen verschillende overleggen wordt verder uitgewerkt.
  - De betrokkenheid wordt vormgegeven volgens de volgende ontwerpprincipes: timing, representatie, inclusiviteit, procedure en heldere afspraken.
- ✓ Het verstevigen van de kennisbasis
  - Er moet sprake zijn van een gedegen kennisbasis die waar mogelijk gezamenlijk is opgesteld. Deze kennisbasis wordt verder versterkt.
  - Het is van belang dat informatie voor betrokkenen toegankelijk, transparant en navolgbaar is

#### COMMISSIE COHEN

Het rapport van de (OFL) commissie Cohen: *Sturen in een volatiel domein – governance en participatie in de luchtvaart*, stelt dat participatie geen doel an sich is.

De gekozen participatievorm volgt uit het beoogde doel van de participatie. Daarbij verdient het aanbeveling om telkens vast te stellen:

- ✓ welke onderwerpen op welk niveau worden behandeld;
- ✓ welk doel er ten behoeve van welk onderwerp wordt nagestreefd;
- ✓ welke groepen daarbij betrokken worden, meer specifiek welke partijen (publieke) verantwoordelijkheid genieten;
- ✓ welke juridische normen toepasselijk zijn en
- ✓ de wijze waarop participatie georganiseerd zal worden, gelet op de onderstaande vetgedrukte ontwerpprincipes (overlappend met de IenW brede succesfactoren voor participatie):
  1. *Timing* van participatie is cruciaal: organiseer participatie zo vroeg mogelijk in het proces. Wat precies vroegtijdig is hangt af van de omstandigheden. In elk geval wordt er verondersteld dat participatie voorafgaand aan een conceptbesluit wordt georganiseerd, zodat belangen en perspectieven mee kunnen worden genomen en tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
  2. Daarnaast is van belang *wie* participeert. Betreft dit een groep geselecteerde participanten, en zo ja, op basis waarvan? Vertegenwoordigt deze groep ook andere burgers of stakeholders, en zo ja wie en hoe? Is de groep van participanten divers en



inclusief? Hier draait het om de vraag hoe *representatief* het participatieproces is en de participanten zijn. Het participatieproces hoort alle relevante belangen en perspectieven te kunnen vertegenwoordigen; de selectie van participanten is daarom essentieel.

3. Het laatste ontwerpprincipe betreft de *procedure*, de organisatie van het participatieproces en de wijze van participeren.
  - a. Van belang is dat er *heldere afspraken* zijn gemaakt over het participatie. Dit betekent dat vooraf duidelijk moet zijn welke rol participanten spelen:
  - b. Daarnaast gaat het ook om de wijze waarop participatie plaatsvindt, *elektronisch of in persoon*.
  - c. Het laatste punt betreft de *toegang tot informatie en expertise*. Dat is essentieel, zeker in een dossier als de luchtvaart. Participanten moeten toegang hebben tot informatie. Wanneer deze zeer technisch-complex is moet de informatie ook op een toegankelijke manier worden gepresenteerd. Het kan ook gaan om de toegang tot expertise, en het horen van experts. Ook de uitvoering van besluitvorming blijft, vanwege het continue karakter, cruciaal. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de afspraken en mogelijk wat maakt dat afspraken niet nagekomen (kunnen) worden.

---

## COMMISSIE VAN GEEL

In "*Schiphol vernieuwd verbinden*" wordt gesteld dat het ministerie van IenW, als stelselverantwoordelijke, verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de participatie (borging basiskwaliteit participatie) en de informatievoorziening (borging basisinformatiekwaliteit) op stelselniveau draagt. Onderstaande punten (overlappend met de IenW brede succesfactoren voor participatie) zijn volgens hem van belang om die "*participatiekwaliteit*" te garanderen:

- ✓ Het is van belang dat de bevoegde organen voorafgaande aan een besluit actief invulling geven aan het recht van alle partijen of personen die direct of indirect door een maatregel geraakt worden,
- ✓ het is van belang om de lijn uit de Omgevingswet in deze te volgen door actief gebruik te maken van participatieplannen. Het bevoegde gezag bij een (beleids)maatregel stelt bij een voorgenomen besluit dan steeds een participatieplan op, waarin het ingaat op de scope, de intensiteit en de instrumenten en timing van participatie en informatie.
- ✓ Na afloop van het participatietraject is het te allen tijde het bevoegde orgaan dat de uitkomst van de participatie weegt, expliciet tot een afweging komt en deze actief bekendmaakt. Ook een afweging om niet tot een besluit over te gaan, is relevant voor de belanghebbende partijen en wordt derhalve eveneens binnen de gestelde termijn gecommuniceerd. Naast de transparantie kan dit een bijdrage leveren aan de versterking van de uitvoeringskracht van de overheid.
- ✓ Het voorzien in participatie en ook informatievoorziening zijn daarmee gekoppeld aan concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Degene die bevoegd is voor de totstandkoming van een bepaald beleid of een bepaalde maatregel heeft ook de verantwoordelijkheid om participatie en informatievoorziening daarbij te waarborgen.

---

## NATIONALE OMBUDSMAN

Bij het ontwerp en de uitvoering van een participatieproces hanteert het ministerie de in 2019 door de Nationale Ombudsman meegegeven randvoorwaarden voor goede participatie:

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders
2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren
3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar
4. Evalueer en pas geleerde lessen toe

---

## LESSEN IN PARTICIPATIE: OVERLEGORGAAN FYSIEKE LEEFOMGEVING

Op verzoek van de minister heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving in 2019 de lessen in Participatie opgehaald. In het rapport zijn enkele duidelijke inzichten benoemd over participatie in relatie tot IenW. De belangrijkste zijn:

1. Participatie is alleen zinvol als er politiek ruimte is om met stakeholders in gesprek te gaan. De kaders voor participatie moeten vooraf expliciet besproken worden.
2. Bij drukte gaat de aandacht niet uit naar participatietrajecten. Hierdoor hebben medewerkers geregeld het gevoel dat er geen ruimte en tijd is voor participatie.
3. Participatie is vaak iets dat een medewerker erbij doet, terwijl het onderdeel zou moeten zijn van het primaire proces en integraal onderdeel van de functie, zodat medewerkers participatiecompetenties kunnen ontwikkelen. Participatie moet (nog meer) onderdeel worden van het hr-beleid.